



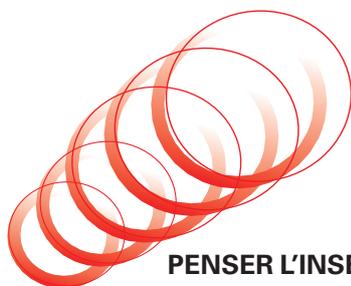
**Penser
l'insertion
au-delà
de l'emploi**



DÉLÉGATION TERRITOIRES & PARTENARIATS
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC

- Synthèse documentaire INSERTION / EMPLOI
Boris Chabanel, Pierre Grosdemouge
et Cédric Polère
- Coordination générale : Pascale Fougère et Jean-Loup Molin
- Maquette et mise en page : Nathalie Joly

Édition novembre 2016



INTRODUCTION

PENSER L'INSERTION AU-DELÀ DE L'EMPLOI : RÉFLEXIONS PROSPECTIVES

La Métropole de Lyon s'est dotée d'un « Programme Métropolitain d'Insertion pour l'emploi » (PMI'e) pour la période 2016-2020.

Ce programme est profondément original dans la mesure où il s'efforce de tirer parti de la nouvelle configuration institutionnelle qui apparaît avec le fait métropolitain (regroupement sous la même autorité politique d'un portefeuille de compétences extrêmement large, issues principalement de la Communauté urbaine et du Conseil Général qui ont fusionné sur le territoire du Grand Lyon).

Le PMI'e se donne en effet pour objectif de prendre appui sur l'ensemble des compétences de la Métropole pour développer l'offre d'insertion : lien avec les politiques sociales sur les questions du logement, du handicap ou des gardes d'enfant, mobilisation du levier de la commande publique (« considérer chaque marché public comme une opportunité d'insertion professionnelle »), et bien sûr articulation avec la politique de développement économique.

Le PMI'e met en effet l'accent sur le partenariat avec le tissu économique. Il s'agit tout à la fois de développer une offre de services aux entreprises, de mettre en réseau les professionnels de l'insertion et les acteurs du développement économique, de mobiliser les entreprises de la Métropole (démarche « 1000 entreprises pour l'insertion »), ou encore de soutenir le secteur de l'insertion par l'activité économique.

L'idée que « l'insertion passe par l'emploi » est fortement mise en avant, et cela se traduit par des mesures comme « l'accompagnement dans l'emploi » ou encore par la volonté d'accompagner le développement et l'émergence des SIAE (Structures d'Insertion par l'Activité Économique) qui permettent de mettre les personnes très rapidement en emploi dans leur parcours d'insertion.

Autre nouveauté, la mise en avant de la notion d'activité. Le PMI'e propose en effet de construire une offre de service orientée vers l'accès à l'activité des bénéficiaires du RSA. *« Par activité on pense naturellement à un emploi durable, mais il peut tout aussi bien s'agir d'une activité non rémunérée voire simplement défrayée. En effet, en encourageant la mise en mouvement de la personne, il s'agit de lui permettre de conserver ou d'accéder à une mise en relation avec l'extérieur, de créer du lien, de donner ou redonner une place à chacun dans notre système ».*

Enfin, le PMI'e comporte un axe orienté vers la mise en cohérence et la simplification de l'action partenariale sur le territoire, à travers notamment la création d'outils communs à tous les acteurs (bases de données, annuaires, outils cartographiques...) et l'uniformisation des principes d'évaluation.

Dans ce dossier vous trouverez des éléments d'étayage et d'approfondissement de certaines thématiques fortes du PMI'e, mais aussi quelques échappées prospectives. En effet la politique publique ne se réfléchit pas tous les cinq ans, lorsque l'on élabore les nouveaux documents cadres, mais en permanence : retours d'expérience, veille sur les bonnes pratiques et sur l'évolution des conceptions alimentent l'analyse et la maturation de la pensée.

Les 25 fiches qui composent cette synthèse documentaire ont été produites par Boris Chabanel, Pierre Grosdemouge et Cédric Polère. Tous les trois sont veilleurs pour le compte de la direction de la prospective et du dialogue public.

Le sommaire commenté qui vous donne accès aux idées clés présentes dans les fiches a été rédigé par Pierre Grosdemouge.

SOMMAIRE

■ SOMMAIRE COMMENTÉ	p.5
■ 3 SCÉNARIIS POUR UNE MÉTROPOLE INNOVANTE.....	p.19
■ ANALYSES DOCUMENTAIRES	p.27
I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION : AU-DELÀ DU « TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI » (Fiches 1 à 6).....	p.28 à p.75
II. QUEL RÔLE POUR LES ENTREPRISES DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES D'INSERTION ? (Fiches 7 à 9).....	p.76 à p.88
III. POUR PENSER L'ACTIVITÉ HORS-EMPLOI, UN REGARD SUR LES ACTIVITÉS BÉNÉVOLES, UN QUESTIONNEMENT SUR LEUR VALORISATION (Fiches 10 à 12).....	p.89 à p.101
IV. SE CONNECTER AUX ÉNERGIES CITOYENNES : UN ENJEU MAJEUR POUR LES POLITIQUES D'INSERTION (Fiches 13 à 16)	p.102 à p.118
V. VERS UNE POLITIQUE MÉTROPOLITAINE INTÉGRÉE DE L'INSERTION (Fiches 17 à 21)	p.119 à p.149
VI. INTERROGER LES CONCEPTIONS DE FOND DE NOS POLITIQUES D'INSERTION (Fiches valeurs 1 à 4).....	p.150 à p.165

SOMMAIRE COMMENTÉ

I. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES D'INSERTION

au-delà du « taux de retour à l'emploi »

Une évolution significative des indicateurs : du « taux de retour à l'emploi » à la « mesure des impacts » des politiques d'insertion

Comment mesurer l'efficacité des politiques d'insertion ? Quels indicateurs mettre en place ?

Le plus simple et le plus évident, pour savoir si « ça marche », semble être de mesurer le « Taux de retour à l'emploi » des personnes bénéficiant de ces politiques. Mais, si cet indicateur est le premier à avoir été largement utilisé pour évaluer les actions d'insertion, il ne semble pas, aujourd'hui, à même de rendre compte du travail mené sur le terrain par des acteurs de plus en plus nombreux, de plus en plus divers et de plus en plus inventifs dans leurs modes d'intervention.

La focalisation sur le seul « retour à l'emploi » risque même de donner une vision exagérément négative des structures d'insertion par l'action économique (SIAE) agissant auprès des publics les plus éloignés de l'emploi ou sur les territoires les plus touchés par le contexte économique.

La production de nouveaux indicateurs est donc un enjeu fondamental pour ces structures comme pour les acteurs publics soucieux d'avoir une juste vision des effets de leurs investissements.

Une nouvelle grille de lecture est ainsi en train de se négocier, entre politiques, observateurs et acteurs de l'insertion. Elle passe par la relativisation de la question du retour à l'emploi, au profit de la prise en compte de l'ensemble des activités des bénéficiaires et des structures, et surtout au profit de la « mesure des impacts » des actions d'insertion, sur les bénéficiaires, sur le territoire et sur la dépense publique, à moyen et à long terme.

FICHE

1. COMMENT MESURE-T-ON LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ?

DES INDICATEURS CENTRÉS SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI
Cédric POLÈRE



Les **critères d'évaluation des structures d'insertion par l'activité économique** sont aujourd'hui largement centrés sur le taux de retour à l'emploi.

Ces critères ne prennent pas en compte les spécificités de ces activités : sensibilité au contexte économique, distance à l'emploi des publics accueillis, capacités acquises par les bénéficiaires indépendamment du retour immédiat à l'emploi, impact socio-économique de l'activité.

Les professionnels du secteur réclament des outils de mesure de leur activité plus pertinents.

FICHE

2. QUELS SONT LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'INSERTION ? LES RÉSULTATS TELS QUE MESURÉS PAR LES INDICATEURS « CLASSIQUES »

Cédric POLÈRE



En 2013, un rapport de l'IGF et de l'IGAS concluait à la **faible efficacité des structures de l'IAE** en regard de ses objectifs et des financements publics qui lui sont alloués.

Ce rapport a été partiellement critiqué par les acteurs du secteur, lui reprochant notamment : (1) de ne pas prendre en compte la spécificité des publics accueillis, parfois mal traduite par les catégories administratives, (2) d'amalgamer des structures d'IAE dont les objectifs de retour à l'emploi sont différents, (3) d'axer ce bilan sur le seul coût de l'IAE, sans le comparer par exemple au coût, plus élevé, du chômage.

FICHE

3. COMMENT MESURE-T-ON L'IMPACT GLOBAL DES POLITIQUES D'INSERTION ? LE « RETOUR SOCIAL SUR INVESTISSEMENT » ET LES AUTRES APPROCHES INNOVANTES

Cédric POLÈRE



La construction et la **négoiation d'indicateurs** permettant de mesurer l'impact d'une politique d'insertion, sur ses bénéficiaires mais aussi sur son environnement socio-économique, est un enjeu pour les structures de l'IAE défendant leur légitimité mais aussi pour la puissance publique en quête d'efficience.

Les outils de mesure de cet impact sont en voie d'expérimentation :

L'évaluation du Retour Social sur Investissement vise à permettre une estimation monétaire de l'ensemble des contributions et des impacts d'une entreprise sociale.

Certaines études mobilisent des calculs coûts/bénéfices, mesurent les flux économiques entrants et sortants des entreprises sociales, mais aussi les coûts évités pour les politiques publiques (de justice, de santé, de dépense sociale etc.).

FICHE

4. EXEMPLES DE RÉSULTATS : LE RETOUR SUR INVESTISSEMENT DANS LES CHAMPS DE L'ÉDUCATION (PETITE ENFANCE), DE LA SANTÉ, ET DU SOCIAL

Cédric POLÈRE



Les notions économiques d'**investissement ou de mesure du ratio coûts/bénéfices** existent déjà dans certaines études portant sur la santé, l'éducation ou le social.

Des travaux montrent que la pauvreté, le décrochage scolaire ou les violences domestiques, engendrent des coûts significatifs pour les individus concernés mais aussi pour la collectivité.

A contrario, des travaux portant sur la scolarisation précoce ou les dépenses de santé montrent les bénéfices économiques créés à terme par les investissements réalisés dans ces domaines (coûts évités, recette fiscale, cohésion sociale, etc.).

FICHE

5. QUELS SONT LES RÉSULTATS ET IMPACTS GLOBAUX DES POLITIQUES D'INSERTION TELS QUE MESURÉS PAR CES NOUVEAUX INDICATEURS ?

Cédric POLÈRE



Les méthodologies permettant de faire apparaître le **rapport coût/bénéfice** et la valeur ajoutée des structures de l'IAE se font de plus en plus nombreuses et fournissent **des résultats largement positifs**.

Certaines mesurent le rapport entre coûts et gains directs générés par l'IAE pour un territoire. D'autres prennent également en compte les coûts évités par la collectivité grâce aux SIAE (indemnités, minimas sociaux), ou encore les recettes fiscales nouvelles et l'augmentation du niveau de vie des bénéficiaires. Une ambitieuse étude canadienne tient compte des impacts des SIAE sur

l'ensemble des politiques publiques (justice, sécurité, santé, etc.) et sur le moyen et long terme (21 ans).

Toutes ces études concluent à un fort retour économique sur l'investissement dans les SIAE pour les collectivités.

FICHE

6. LES ENSEIGNEMENTS D'ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR J-PAL ET LE CREST SUR L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ET L'INSERTION DES JEUNES

Cédric POLÈRE



En politiques sociales, on a de plus en plus recours aux « *evidence based policies* » : expérimenter à petite échelle une mesure ou un programme, comparer ce « groupe test » à un « groupe contrôle », afin d'évaluer les impacts de l'expérimentation pour la généraliser, l'adapter ou la suspendre (RSA, Garantie Jeune).

Le J-PAL, réseau de chercheurs spécialisé dans ces méthodes, a ainsi évalué de nombreuses actions d'insertion et de lutte contre la pauvreté. Il montre que beaucoup de ces actions n'ont pratiquement aucun impact, que celles qui fonctionnent sont celles qui cumulent les leviers d'intervention (le « Pass'Accompagnement » dans le Bas-Rhin), que le recours à des prestataires privés présente en général un rapport coût/bénéfice négatif, que les programmes d'accompagnement renforcé sont efficaces bien qu'ils entraînent des effets d'éviction, ou encore que la logique de bonus ou de récompense est efficace pour les jeunes demandeurs d'emploi.

II. QUEL RÔLE POUR LES ENTREPRISE DANS LES DYNAMIQUES TERRITORIALES D'INSERTION ?

Vers des entreprises pourvoyeuses d'emplois, mais aussi parties prenantes des dynamiques d'insertion

Pourvoyeuses d'emploi, les entreprises peuvent devenir, plus largement, des acteurs importants du champ de l'insertion. C'est l'intérêt des personnes en recherche d'emploi et des structures accompagnatrices de l'IAE, mais c'est aussi celui des entreprises elles-mêmes, dans leur lien avec leurs clients et avec leurs salariés.

L'engagement des entreprises dans les actions d'insertion s'inscrit en effet dans la logique de « Responsabilité Sociale des Entreprises », qui veut qu'elles intègrent de plus en plus fortement dans leur stratégie des préoccupations sociétales et environnementales et, plus largement, le souci de leurs impacts sur leurs partenaires et sur le territoire.

Rejoindre des dynamiques d'insertion, et plus largement s'inscrire dans la transformation d'un territoire implique une réflexion de fond sur la diversification des finalités que se donnent les entreprises. L'émergence de nouvelles formes juridiques pour l'entreprise témoigne de cette évolution au-delà de la seule recherche de profit.

Les entreprises qui souhaitent agir pour l'insertion peuvent le faire à l'extérieur, en nouant par exemple des liens commerciaux avec les acteurs présents sur le territoire. Elles peuvent également agir en interne, en travaillant notamment leur recrutement : une réflexion sur les compétences attendues des futurs salariés, en reconnaissant par exemple les « compétences transposables » acquises lors d'expériences associatives, est l'occasion pour l'entreprise de travailler avec le monde associatif local et de diversifier son recrutement.

Les pouvoirs publics et les associations peuvent alors intervenir en tiers de confiance dans la construction de cette relation entre entreprises et personnes en insertion.

7. LES ENTREPRISES ET L'INSERTION DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI : ENTRE RESPONSABILITÉ SOCIALE ET INTÉRÊT STRATÉGIQUE

Boris CHABANEL



Les entreprises sont aujourd'hui interrogées sur leur **responsabilité vis-à-vis de la société** dans laquelle elles s'insèrent (RSE). À la recherche exclusive du profit est opposée la question des impacts économiques, sociaux et environnementaux de leurs activités.

De nouveaux statuts juridiques viennent concrétiser une diversification des finalités de l'entreprise : Société à finalité sociale (Belgique), Société coopérative d'intérêt collectif (France)...

Cette évolution est attendue par les consommateurs comme par les salariés, notamment sous la forme d'une politique de recrutement favorisant les publics éloignés de l'emploi.

Les entreprises peuvent trouver un intérêt objectif à un tel engagement en faveur de l'insertion : meilleur image de marque, fidélisation des salariés, avantages fiscaux...

8. UNE PALETTE D'ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE L'INSERTION S'OFFRE AUX ENTREPRISES

Boris CHABANEL



L'entreprise qui souhaite s'engager en faveur de l'insertion dispose d'une vaste **palette d'actions mobilisables** :

Des actions dites intégratives : en son sein, elle peut accueillir des personnes éloignées de l'emploi : en formation, en les recrutant de manière plus fréquente, en construisant des partenariats avec les acteurs de l'insertion, en confiant son recrutement à des acteurs de l'insertion, ...

Des actions dites caritatives : vers l'extérieur, en finançant ou en engageant des relations commerciales avec des structures de l'IAE, en incitant ses salariés à participer à des actions bénévoles ou en les mettant à disposition de structures de l'IAE dans le cadre d'opérations de mécénat de compétences.

9. ENTREPRISES INSERTION ET BÉNÉVOLAT : SENSIBILISER L'ENTREPRISE AUX COMPÉTENCES ACQUISES HORS-EMPLOI, RENDRE LE SECTEUR ASSOCIATIF PLUS QUALIFIANT

Pierre GROSDÉMOUGE



Les expériences de bénévolat permettent aux personnes en voie d'insertion professionnelle de développer de nombreuses compétences. Mais faute d'être nommées et identifiées, ces compétences ne sont pas valorisées dans les parcours d'insertion.

Différents dispositifs permettent la **reconnaissance de ces acquis informels** (passeport bénévoles...).

Mais pour mieux connecter ces activités à l'emploi, il est important que les recruteurs soient sensibilisés à la transférabilité dans le milieu professionnel des compétences acquises dans le bénévolat.

Il faut également que le monde associatif les valorise davantage et deviennent ainsi plus qualifiant, et donc plus attractif pour des personnes en recherche d'expériences d'engagement mieux délimitées et plus « rentables » professionnellement que le militantisme classique.

III. POUR PENSER L'ACTIVITÉ HORS-EMPLOI, UN REGARD SUR LES ACTIVITÉS BÉNÉVOLES, UN QUESTIONNEMENT SUR LEUR VALORISATION

La place du bénévolat dans une réflexion sur l'insertion

Si la réflexion sur l'insertion doit se détacher de la question de l'emploi, c'est sans doute en s'emparant de la notion d'activité. C'est hors de l'entreprise, et hors des politiques d'insertion que se construit une réflexion sur la reconnaissance d'une « l'activité » des individus, indépendamment de leur rémunération. La forme la plus évidente « d'activité » hors emploi et hors foyer est le bénévolat. Celui-ci peut être dit « formel », lorsque l'activité s'exerce de façon continue et structurée, au sein d'une association. On observe qu'en matière d'insertion, ce bénévolat formel fonctionne comme un instrument fondamental de sécurisation des parcours de vie, de plus en plus fragmentés.

Le bénévolat peut aussi être dit « informel », renvoyant aux pratiques d'entraides entre voisins, entre générations. Les études montrent que ces pratiques d'entraide ont une place massive dans notre société, et un poids économique et social conséquent.

La question se pose d'accorder à ces activités une forme de reconnaissance économique. C'est en tous cas la réflexion qui anime certains des tenants d'un « revenu de base ». Il est donc utile de faire le point sur cette notion qui recouvre en réalité une variété d'approches, parfois opposées les unes aux autres.

FICHE 10. BÉNÉVOLAT : UN FILET DE SÉCURISATION DES PARCOURS PORTÉ PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE - SYNTHÈSE D'ÉTUDES QUALITATIVES

Pierre GROSDÉMOUGE



Le **bénévolat formel**, c'est à dire la participation au fonctionnement d'une organisation de type associatif, concerne 30 à 40 % de la population française. Il peut être considéré comme un vecteur majeur de la cohésion sociale, de l'insertion et de la sécurisation des parcours professionnels.

Les études montrent les bénéfices individuels du bénévolat, qu'ils soient psychologiques (estime de soi, structuration du temps...), relationnels (bienveillance, échanges...), physiologiques (meilleure santé, taux de mortalité moindre), ou professionnels (réseau relationnel, acquisition de compétences).

Rapporté aux parcours de vie, le bénévolat peut intervenir comme un véritable filet de sécurité, finement adapté aux multiples problématiques de ruptures ou d'éloignement de l'emploi : formation initiale, période de chômage, reconversion, retraite, maladie...

FICHE 11. LE BÉNÉVOLAT INFORMEL : DÉFINITIONS, ENJEUX, OPPORTUNITÉS

Pierre GROSDÉMOUGE



Le **bénévolat informel** désigne le temps donné à autrui indépendamment de tout cadre institué et en dehors de son propre ménage.

Petits travaux ou coups de mains, ce type de bénévolat est le plus répandu. Des études montrent qu'il a un réel poids social, mais aussi économique. Il répond à l'hésitation à s'engager des jeunes, aux emplois-du-temps serrés des actifs, et nourrit les solidarités intergénérationnelles. Le prendre en compte permettrait de reconnaître de nombreuses activités hors-salariat.

En pleine expansion, ce bénévolat informel menace l'engagement associatif classique, mais il peut aussi être gisement de croissance pour les structures et collectivités qui sauront le mobiliser.

FICHE 12. REVENU DE BASE : MODALITÉS, ENJEUX, EXPÉRIMENTATIONS

Pierre GROSDÉMOUGE



Ancienne, la notion de « **revenu inconditionnel** » (ou de base, ou d'existence) suscite aujourd'hui un intérêt croissant. Elle prend cependant des formes variées, au point d'être défendue d'un bout à l'autre de l'échiquier politique.

Tous s'accordent sur l'idée d'un versement mensuel garanti à chaque membre de la communauté, indépendamment de l'exercice d'un emploi, mais les modalités (montant, financement...) s'opposent. Les enjeux identifiés sont à la fois sociaux (cohésion sociale, reconnaissance de « l'activité » face à « l'emploi », transformation des rapports sociaux) et économiques (simplification massive des prestations sociales, fin des trappes à pauvreté, montée en compétence des actifs, développement du travail indépendant).

Au-delà de la principale approche (l'allocation universelle) et de ses variantes, des propositions alternatives existent, telles que le salaire à vie, ou même un revenu de base lié à nos activités en ligne. Un certain nombre d'expérimentations ont eu - ou vont avoir lieu, illustrant ces différentes approches.

IV. SE CONNECTER AUX ÉNERGIES CITOYENNES : UN ENJEU MAJEUR POUR LES POLITIQUES D'INSERTION

Comment la puissance publique peut-elle faire des énergies citoyennes les alliées des politiques d'insertion ?

Comment les politiques publiques peuvent-elles s'articuler à l'activité des citoyens pour « produire de l'insertion » à l'échelle du territoire ?

Ce lien existe déjà, dans le partenariat historique des pouvoirs publics avec les associations. Celles-ci ont, de longue date, mené les actions de proximité que la puissance publique tardait à mettre en place, elles se sont professionnalisées et sont, aujourd'hui plus que jamais, porteuses d'innovations dans l'intervention sociale.

Mais des organismes internationaux comme l'OCDE invitent, pour améliorer les services publics, à développer un partenariat plus large avec la société civile, sous sa forme organisée mais aussi avec les citoyens hors cadre associatif. Dans le domaine de l'insertion, la perspective de travailler ainsi avec les énergies citoyennes se confronte à une tradition et à une réglementation faites de défiance vis à vis des usagers, d'individualisation de la relation d'aide et d'asymétrie dans la circulation de l'information. La reconnaissance des capacités d'agir des citoyens ne doit pas viser un désengagement de la puissance publique, mais la possibilité d'actions concertées et maillées d'acteurs aux statuts variés pour favoriser l'insertion. C'est ce que recouvre, en France, la notion de **développement social**.

Enfin, la reconnaissance de l'activité des citoyens passe par la valorisation des compétences et des expériences acquises de façon bénévole. Comme les entreprises, le service public de l'emploi peine encore à les valoriser. Une collectivité, une métropole peut mettre en place des actions donnant toute leur place à ces « compétences transposables », au bénéfice des demandeurs d'emploi mais aussi du tissu associatif.

13. LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA POLITIQUE D'INSERTION

Pierre GROSDÉMOUGE

**Les associations sont au cœur du champ social et des politiques d'insertion en France, mais leur rôle varie**

en fonction des périodes historiques. L'État, longtemps acteur minoritaire du social, s'est progressivement donné un rôle de pilotage du milieu associatif (via l'édition de normes et l'octroi de subventions). À partir des années 1970, il a également fait des associations un partenaire lui donnant accès à un vécu de terrain échappant à la démocratie représentative. L'émergence dans les années 1980 des politiques de *New Management* ont poussé les associations dans le jeu de la performance et de la professionnalisation de leur prestation. Enfin, depuis les années 1990, l'État s'appuie sur leur capacité de médiation et d'expression des questions sociales, et reconnaît leur capacité d'innovation en matière de politiques sociales.

Pour le SGMAR, la prochaine étape est certainement l'intégration des associations au niveau stratégique et financier des politiques sociales.

14. CO-PRODUIRE LE SERVICE PUBLIC : PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES RECOMMANDATIONS DE L'OCDE

Pierre GROSDÉMOUGE



Une institution internationale comme l'OCDE se montre particulièrement attentive à la place qui peut être faite à l'activité des citoyens dans la production des politiques publiques. Elle analyse dans un récent rapport **58 pratiques de co-production de services publics**. Elle montre que ce type d'approche permet une certaine réduction des coûts, une meilleure satisfaction des usagers, une meilleure adaptation des politiques menées.

L'activité des citoyens peut être mobilisée dans tous les types de politiques publiques (santé, justice, éducation...), soit en parallèle du travail des professionnels, soit en substitution.

Ces co-productions ne doivent cependant pas aboutir à un transfert des responsabilités publiques sur la société civile. Elles doivent s'élaborer en dialogue, dans un cadre partenarial clair avec la société civile.

15. DÉVELOPPEMENT SOCIAL : VERS UN «EMPOWERMENT À LA FRANÇAISE» DANS LE CHAMP SOCIAL (PRINCIPES, ENJEUX, LIMITES)

Pierre GROSDÉMOUGE



La notion de «développement social» apparaît aujourd'hui dans le débat français pour tenter de dépasser les limites du système actuel d'action sociale, et d'acclimater certaines réflexions issues des logiques d'empowerment anglo-saxonnes.

34 DGS ont signé en 2012 un appel en ce sens. Ils insistent sur l'importance de faire confiance aux capacités des usagers, plutôt que de les rappeler sans cesse à leurs handicaps socioprofessionnels. L'intervention sociale doit entrer dans une logique de «maillage» et s'articuler avec d'autres politiques publiques, mais aussi solliciter davantage les solidarités de proximité (amis, familles, associations), et permettre l'engagement des entreprises.

Parmi les réactions à ce texte, certaines alertent sur les risques de désengagement des collectivités et de dé-tricotage des protections existantes. D'autres valorisent cet appel à une transformation de la relation aux habitants et cette réhabilitation de l'initiative citoyenne dans les politiques sociales.

FICHE 16. COMMENT LES ACTEURS INSTITUTIONNELS PEUVENT ARTICULER BÉNÉVOLAT ET INSERTION

Pierre GROSDÉMOUGE



Les acteurs institutionnels peuvent contribuer à une plus grande reconnaissance des activités bénévoles et à leur meilleure articulation avec les politiques d'insertion.

Le service public de l'emploi, qui tend encore trop souvent à considérer ces engagements comme des freins à la recherche d'emploi est encouragé par le CAS à les valoriser, que ce soit dans l'écriture des CV ou la construction des parcours d'insertion.

Un territoire comme la Métropole peut également agir, en ouvrant certaines missions de service public à des acteurs bénévoles, en favorisant le passage du bénévolat à l'emploi public, en favorisant les rencontres entre acteurs du bénévolat à l'échelle du territoire, en valorisant les synergies entre entreprises et acteurs du bénévolat, et en structurant un espace de concertation entre ces différents acteurs.

V. VERS UNE POLITIQUE MÉTROPOLITAINE DE L'INSERTION INTÉGRÉE

L'insertion peut être un moteur et un révélateur du « fait métropolitain »

Par les questions qu'elles posent et les actions qu'elles exigent, les politiques d'insertion peuvent fonctionner pour une collectivité comme un puissant accélérateur d'une modernisation, profitable à terme à l'ensemble des services, des professionnels et des habitants.

C'est peut-être par les politiques d'insertion que la collectivité peut transformer ses habitudes de travail en silo, en « tuyaux d'orgue », particulièrement prégnantes dans le champ social, au détriment des usagers mais aussi des agents et de l'efficacité des politiques mises en œuvre.

Ce sont peut-être les nécessités de l'insertion qui feront travailler ensemble les acteurs associatifs, les pouvoirs publics, les entreprises et les citoyens. Les politiques d'insertion pourraient alors être celles qui incarnent « le fait métropolitain » et démontrent son efficacité : par exemple en construisant la relation entre monde de l'insertion et monde de l'entreprise, ou en travaillant à des réponses coordonnées à des problématiques complexes, telles par exemple celles qui touchent les parents isolés.

C'est peut-être dans cette réponse aux besoins les plus urgents que peut le mieux émerger une métropole, à la fois efficace, identifiée et porteuse de sens pour ses habitants.

FICHE 17. SORTIR DES DISPOSITIFS EN « TUYAUX D'ORGUE », UN INTÉRÊT COMMUN DES USAGERS, DES PROFESSIONNELS ET DE LA MÉTROPOLE

Pierre GROSDÉMOUGE



De l'aveu de toutes les parties prenantes, **le champ de l'action sociale est devenu éminemment complexe**. Il se trouve notamment fragmenté entre différentes institutions, responsables de dispositifs et de politiques séparés les uns des autres, comme des tuyaux d'orgue.

Les usagers, souvent déjà fragilisés par leurs situations, sont les premiers affectés par cet empilement d'échelons et d'acteurs. Les professionnels aussi peuvent éprouver un sentiment d'impuissance et d'épuisement dans la réalisation de leurs missions. Les territoires subissent également une architecture largement hors de leur contrôle, rendant complexes le pilotage et la coordination des politiques. La Métropole peut jouer de ses marges de manœuvre pour mettre en réseau les acteurs de terrain, et construire des transversalités stratégiques.

FICHE 18. LA MÉTROPOLE PEUT FAIRE DE LA « FILIÈRE INSERTION » UN SERVICE DE RECRUTEMENT PLÉBISCITÉ PAR LES ENTREPRISES

Boris CHABANEL



Les acteurs de l'insertion ont besoin de mobiliser les entreprises, souvent méfiantes vis-à-vis de l'IAE. Pour qu'elles voient dans les emplois d'insertion une plus-value, il peut être pertinent pour les acteurs de l'IAE de se positionner non pas en demandeur d'aide, mais en gestionnaire externe des RH : ils vont alors s'informer sur les besoins de recrutement des entreprises, construire avec les personnes en insertion des Curriculum Vitae adaptés, sélectionner les profils pertinents en aidant les candidats à développer leur employabilité, assurer un suivi dans l'emploi. Les acteurs de l'IAE peuvent valoriser leur connaissance fine des personnes proposées. Ils peuvent également travailler avec les entreprises à définir un niveau d'exigence adapté au niveau de qualification des postes proposés, à co-construire des emplois aidés. La filière insertion peut ainsi devenir un acteur incontournable du recrutement sur le territoire en élaborant son « image de marque ». L'émergence de « chargés de relation avec les entreprises » peut faciliter et professionnaliser la construction de partenariats entre insertion, entreprise et service public de l'emploi, et permettre d'évoluer vers un « guichet unique » pour les entreprises.

FICHE 19. LES OUTILS DU TRAVAIL SOCIAL POUR METTRE EN SYNERGIE DES ACTEURS VARIÉS (ISIC, DSL, TRAVAIL SOCIAL « EN RÉSONANCE »)

Pierre GROSDÉMOUGE



L'Intervention Sociale d'intérêt Collectif est une méthode de travail social consistant à sortir des dispositifs d'aide individuelle pour travailler collectivement avec l'ensemble des acteurs d'un territoire. L'ISIC recouvre trois modes d'intervention d'ampleur différente : le travail social communautaire, qui conduit un groupe ou une population locale à prendre en charge ses propres problèmes, le travail social de groupe, rassemblant des personnes présentant des problématiques ou des intérêts communs dans une dynamique d'échange et d'entraide, et le développement social local qui vise à créer une synergie entre les besoins locaux, les différents acteurs économiques et sociaux et les politiques territoriales. Enfin, la notion de « travail social en résonance » permet d'aller plus loin encore dans l'autonomisation des usagers, en proposant de placer les professionnels en soutien de leurs initiatives.

FICHE 20. LA MÉTROPOLE ET SON MARCHÉ DU TRAVAIL : CE QUI SE JOUE À L'ÉCHELLE DE NOTRE BASSIN D'EMPLOIS

Boris CHABANEL



Réduire le chômage implique de comprendre finement le fonctionnement du marché du travail local, et non seulement national. Plus particulièrement, il faut connaître les mécanismes d'ajustement entre l'offre et la demande de travail.

En effet, malgré un chômage important, le taux d'emplois vacants reste élevé en France, et ce décalage pénalise à la fois les demandeurs d'emploi et les entreprises.

Les freins à l'appariement sont multiples : mauvaises circulation de l'information sur les offres d'emploi et sur les candidats, déficit d'attractivité de certains postes, déficit de formation et faible réseau relationnel de certains candidats, éloignement spatial entre lieux de résidence et pôles d'emplois, attentes excessives des employeurs, voire rejet discriminatoire de certains groupes sociaux. Il est donc nécessaire de construire une intelligence de ces problématiques sur le territoire.

FICHE

21. MÈRES ISOLÉES : L'INTÉRÊT POUR LA COLLECTIVITÉ D'INVESTIR DANS UNE POLITIQUE INTÉGRÉE

Cédric POLÈRE



Permettre aux mères isolées de retrouver un emploi est un enjeu fondamental, tant social que budgétaire. Elles représentent en effet environ 30 % des bénéficiaires du RSA, et les études montrent que leur taux d'emploi a un impact direct sur un ensemble de problèmes sociaux, tels que le taux de décrochage scolaire et de pauvreté infantile, la délinquance juvénile ou encore le volume des dépenses de santé.

La Métropole peut ici déployer sa spécificité en mettant en œuvre une politique intégrée combinant différents leviers : un accompagnement qui ne soit pas un enfermement dans le statut maternel, le développement des modes de garde adaptés au temps partiel contraint, le renforcement de la filière de l'aide à domicile, la facilitation de la mobilité, ou encore une réflexion sur la qualité de l'emploi qui leur est proposé. Si cette politique, au carrefour de l'insertion, de l'emploi et de la petite enfance, peut sembler coûteuse, les études convergent pour montrer qu'elle représente un investissement rentable à moyen terme pour la collectivité.

VI. INTERROGER LES CONCEPTIONS DE FOND DE NOS POLITIQUES D'INSERTION

Ce tour d'horizon semble indiquer que les grilles de lecture traditionnelles des problématiques d'insertion sont trop limitées pour prendre en compte l'ensemble des transformations aujourd'hui à l'œuvre : une vision exclusivement centrée sur le retour à l'emploi ne permet pas une évaluation pertinente des actions menées, de nouveaux acteurs émergent, les situations de précarité se complexifient et appellent des réponses plus finement différenciées, des acteurs variés cherchent à construire leur synergie, le regard porté sur les capacités des publics de l'insertion évolue...

Il semble nécessaire, à l'échelle du territoire, de reconstruire la cohérence du champ de l'insertion pour prendre en compte ces transformations, pour répondre avec pertinence à la variété des besoins et des situations, et pour mobiliser l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir.

Ce travail de mise en cohérence appelle donc à réfléchir aux situations de précarité identifiées, à la diversité des activités reconnues, et à la palette d'acteurs et d'outils mobilisables.

Enfin se pose la question de l'évolution de notre socle de valeurs : est-il toujours possible de s'appuyer sur les notions d'émancipation et d'autonomie, de capacité, de dignité et d'égalité des chances dans ce nouveau contexte ?

VERS UN CONTINUUM DES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ IDENTIFIÉES

Les acteurs publics de l'insertion prennent de plus en plus conscience de l'importance de considérer les situations de précarité dans leurs diversités et spécificités. Dans la réflexion sur la construction de leurs schémas d'insertion, certains territoires élargissent le nombre de publics et de situations repérés. Ils distinguent notamment les publics confrontés à des difficultés spécifiques, non réductibles à l'absence d'emploi : gens du voyage, familles monoparentales, personnes touchées par des problématiques de santé mal reconnues, public jeune diplômé ou jeune déscolarisé, public de plus de 55 ans, sortants de prison, S.D.F., usagers confrontés à des problématiques d'addictions, de logement, d'illettrisme, d'isolement, de transport... (voir par exemple le PDI de l'Aveyron, de l'Hérault, ou encore celui des Deux- Sèvres).

Cette démarche de prise en compte d'une multiplicité de freins et de situations permet la mise en œuvre d'actions ciblées, éventuellement partenariales. Elle peut être poussée, systématisée et clarifiée dans le cadre d'une politique d'insertion qui se donnerait pour objectif de ne laisser aucune situation « invisible », aucune spécificité sans réponse appropriée.

L'objectif d'identifier un continuum de situations de précarité peut être porté au niveau stratégique des politiques d'insertion comme un outil de pilotage, un moyen de garantir et d'évaluer leur cohérence et leur effectivité.

VERS UN CONTINUUM DES « ACTIVITÉS » RECONNUE

Le public aujourd'hui concerné par les politiques d'insertion doit également être considéré dans la diversité de ses « activités ». La forme idéale de l'activité, pour les politiques d'insertion, reste l'emploi et notamment l'emploi à durée indéterminée et à temps complet. Mais à ses marges se déploient d'autres formes d'activités : certaines se rapprochent de cet emploi à temps plein (les temps partiels, les activités d'insertion par l'activité économique), d'autres se situent hors salariat (création d'entreprise, auto-entrepreneurs, indépendants). D'autres activités n'apportent pas de rémunération économique, mais des bénéfices d'insertion sociale (formations, alphabétisation, ...). Enfin, de nombreuses activités ne peuvent pas être directement connectées à l'emploi, en dépit de leur utilité individuelle et sociale : c'est le cas de certaines activités artistiques, du bénévolat formel au sein d'associations, voire du bénévolat informel, entraide cimentant les rapports entre générations, entre voisins...

Au-delà de l'alternative « travail/chômage », la notion d'activité permet donc une reconnaissance large de ce que chacun fait, indépendamment des questions de statut ou de rémunération. Elle permet de compléter une lecture centrée sur les freins et les manques des bénéficiaires des politiques d'insertion pour souligner leurs apports, leurs ressources et leurs compétences.

VERS UN CONTINUUM DES ACTEURS ET OUTILS DE L'ACCOMPAGNEMENT

En visant la prise en compte de la diversité des situations et des activités des publics de l'insertion, on prête également attention à la richesse du tissu des acteurs de l'insertion et des outils mis en œuvre. L'intervention auprès de publics aux problématiques spécifiques implique parfois de dépasser les dispositifs existants pour construire avec d'autres acteurs publics (santé, éducation, culture, ...), mais aussi avec nombre d'acteurs privés, en prise avec ces publics et porteurs de solutions adaptées : secteur de l'économie sociale et solidaire, entreprises, associations, bénévoles...

La volonté de prendre en compte ces continuums de situations et d'activités fait également apparaître le besoin d'outils d'observation, permettant de mieux les repérer et de les comprendre en profondeur. Se dessine donc le besoin d'outils nouveaux ou la possibilité de solliciter différemment les outils d'observation existants (on pense par exemple à l'observation des non-recours aux droits, de l'activité bénévole...).

D'un point de vue plus stratégique, la notion de *continuum* peut s'inscrire dans les outils de pilotage de la politique d'insertion :

- Elle peut devenir un axe du processus d'évaluation (Dispose-t-on d'une bonne image de l'ensemble des situations et des activités de nos publics ? Dispose-t-on de réponses adaptées à chaque situation repérée ? A-t-on mobilisé tous les acteurs repérés ? Quels sont les doublons révélés par la mise à plat d'un continuum d'acteurs ? ...).
- Elle peut fournir un outil de gestion commun aux différents acteurs, permettant de se repérer et de parler le même langage.
- Elle peut servir de support de dialogue avec la société civile organisée, le monde associatif pouvant par exemple être sollicité pour l'identification des situations rares, émergentes ou oubliées, être invité à se positionner sur les points faibles de la politique d'insertion, à faire des propositions concernant les zones identifiées comme non couvertes. La Métropole peut également lancer des appels à projet ou des offres de subventions liées aux manques de cohérence révélés par le *continuum*.

DES VALEURS EN MUTATION

► L'émancipation et l'autonomie

L'insertion par l'activité économique correspond à des initiatives qui ont souhaité sortir des mécanismes d'assistance pour rechercher à développer l'autonomie des personnes, avec une finalité d'émancipation, dans le cadre d'un retour à l'emploi. Dans le champ des politiques sociales, les notions d'autonomie et d'émancipation sont centrales. Au-delà, le projet d'émancipation était au cœur de l'idéal de la modernité. Dans un contexte profondément renouvelé, ce projet prend de nouvelles formes et donne lieu à de nouvelles notions (empowerment, capacités, investissement social, etc.). Les questions d'autonomie et d'émancipation sont au centre de nombreuses controverses dans le champ du travail.

► Les capacités

L'insertion par l'activité économique cherche à renforcer les capacités professionnelles et les compétences des personnes qui participent à ses programmes. Au-delà de l'IAE, cette notion est à la fois au cœur des doctrines fondatrices de notre modernité (saint-simonisme, fouriérisme, ...) et à la fois au cœur d'un nouveau doctrinal dans le champ des politiques sociales, avec le référentiel d'investissement social, qui donne de nouveaux horizons à nos politiques publiques. La notion de capacité a notamment été réactualisée par Amartya Sen. L'approche par les capacités met l'accent sur un nouveau rôle de l'État-providence : son but n'est plus nécessairement de garantir à l'individu une stabilité de revenus ou un emploi à tout moment de sa trajectoire, mais d'élargir sa liberté de choix entre plusieurs possibilités d'accomplissement. Il est justifié par ailleurs que l'action publique favorise de manière précoce le développement de ces capacités (l'investissement social appelle notamment à investir dans l'éducation dès le plus jeune âge, puisque de nombreuses capacités se dessinent à ce moment-là de la vie).





► La dignité

La notion de dignité, au cœur de la législation française en matière sociale, d'emploi et d'insertion, est de plus en plus présente dans notre droit, et dans les motifs de l'action publique. Le principe de dignité humaine pénètre le droit français avec le statut de notion matricielle. Le principe de dignité prend aussi une place de plus en plus importante dans le monde, comme principe intangible et comme principe premier, d'où découlent d'autres principes et des droits. En France la progression du principe de dignité est freiné parce que le principe d'égalité est au sommet des principes fondamentaux du droit constitutionnel français. La dignité est une notion centrale dans deux paradigmes qui tendent à s'imposer : dans l'optique de l'inclusion active, la participation active de chacun à la société doit permettre de « vivre en dignité » ; dans l'optique des capacités, la dignité humaine est à la fois inhérente à la personne, mais elle demande à être développée. Mais comment définir la dignité, en matière de travail par exemple ? On voit des positions différentes dans les débats autour du « travail décent » ou du « travail digne » par exemple. À quelle place mettre le principe de la dignité des personnes dans les objectifs de politique publique ?



► L'égalité (des chances)

La notion « d'égalité des chances » est mentionnée dans l'exposé des motifs de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Alors que dans l'État de droit et dans l'édifice constitutionnel, c'est le principe d'égalité et non d'égalité des chances qui a une place centrale, on assiste à un glissement. La conception de la justice, qui s'impose progressivement est centrée sur l'égalité des chances offerte à tous d'occuper toutes les places en fonction d'un principe méritocratique. Ce modèle vise moins à réduire l'inégalité des positions sociales qu'à lutter contre les discriminations qui font obstacle à la réalisation du mérite. Parmi les controverses, il y a celle qui porte sur la capacité des États à concrétiser le principe d'égalité des chances. Alors que l'égalité des chances est une condition centrale de réussite des modèles de l'État social actif et de l'investissement social, ses conditions sont loin d'être atteintes.

**3 SCÉNARIIS
POUR
UNE MÉTROPOLIS
INNOVANTE**

■ 3 SCÉNARIOS POUR UNE MÉTROPOLE INNOVANTE

1. La Métropole accompagne la flexisécurité à la française
2. La Métropole met l'insertion à l'heure de l'investissement social
3. La Métropole expérimente le principe de revenu de base

SCÉNARIO

1. LA MÉTROPOLE ACCOMPAGNE LA FLEXISÉCURITÉ À LA FRANÇAISE

Boris CHABANEL

CONTEXTE

Pilier de la stratégie européenne pour l'emploi depuis le début des années 2000, la flexisécurité (ou flex-sécurité) vise à concilier les objectifs de flexibilité des entreprises et les attentes de sécurité des salariés. En France, les réformes en cours mettent l'accent, côté flexibilité, sur la refonte du code du travail, et côté sécurisation des parcours professionnels, sur la mise en place du Compte Personnel d'Activité (CPA) prévue au 1^{er} janvier 2017. Promouvant une protection sociale attachée aux personnes plutôt qu'à l'emploi, donc portable d'un emploi à l'autre, le CPA consiste concrètement à regrouper un ensemble de droits sociaux personnalisés (compte personnel de formation, compte personnel de prévention de la pénibilité, VAE, compte épargne-temps, épargne salariale, RTT, congés...) et à les rendre accessibles à chacun via une interface numérique.

DES CONVICTIONS

La mise en place du CPA participe du renouvellement de la protection des actifs sur un marché du travail en mutation.

- Le marché du travail présente un caractère de plus en plus dual, entre un segment où prévaut une relative stabilité de l'emploi (pour ceux que les économistes appellent les « *insiders* »), et un autre marqué par une augmentation des trajectoires professionnelles discontinues pour une fraction importante des actifs qui concentrent la précarité et la flexibilité (appelés « *outsiders* »).
- Les droits sociaux restant liés à l'emploi et au statut professionnel, les actifs connaissant une insertion intermittente dans l'emploi subissent du même coup des interruptions ou des ruptures de droits sociaux, voire des pertes pures et simples. Les personnes mieux insérées dans l'emploi sont quant à elles peu encouragées à la mobilité professionnelle choisie de peur de perdre des droits en changeant d'emploi ou de statut.
- Les évolutions économiques s'accroissent et tendent à rendre permanents les processus de restructuration des activités et des entreprises. Les changements dans le nombre, la nature et le contenu des emplois qu'ils impliquent sont source d'opportunités ou de menaces pour les actifs selon les ressources (qualification, compétences, expériences, réseaux sociaux, etc.) dont ils disposent et les difficultés personnelles (logement, mobilité, santé, etc.) qu'ils rencontrent.

La promotion du concept de sécurisation des parcours (ou transitions) professionnels vise à créer les conditions permettant à tout actif, en emploi (stable ou précaire) ou à la recherche d'un emploi, d'être en capacité de préserver et développer son employabilité : c'est-à-dire la capacité à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle. L'organisation de ces trajectoires positives sur le marché du travail se joue ainsi à l'intersection entre :

- L'accumulation et la réorientation des compétences des personnes ;
- Les opportunités d'emplois présentes et à venir.

Le CPA entend donner une existence visible au concept de sécurité professionnelle en favorisant :

- L'autonomie aux personnes rendant facilement accessible et lisible l'ensemble des droits et dispositifs utiles à la sécurisation des parcours de vie et de carrière ;
- La continuité des droits sociaux en décloisonnant la protection sociale entre les statuts (salarié, indépendant, fonctionnaire) ;
- Le développement des capacités professionnelles et des mobilités choisies, notamment en permettant d'orienter différents droits vers la formation (outre les droits et congés formation existants), et vers la réduction des barrières à la formation et à l'emploi (aides à la mobilité, à la garde d'enfants, au logement) ;
- La réduction des inégalités d'éducation ou de parcours professionnel, en dotant à titre complémentaire les personnes les plus fragiles ou les plus éloignées de l'emploi (jeunes, chômeurs de longue durée).

Au total, parce qu'il a vocation à devenir un outil pour l'accompagnement des personnes dans leurs parcours professionnels, le CPA apparaît comme une opportunité pour les métropoles afin de favoriser un meilleur fonctionnement du marché du travail local : d'une part, en permettant aux actifs du territoire d'anticiper et de s'adapter aux mutations de l'économie locale, et d'autre part, en améliorant l'allocation et de la qualité de la main d'œuvre au bénéfice des employeurs.

UNE OCCASION DE DÉBAT

La territorialisation du CPA soulève bien entendu un certain nombre de questions dont il convient de débattre avec l'ensemble des acteurs concernés (collectivités, service public de l'emploi, travailleurs sociaux, partenaires sociaux, etc.).

- À quels acteurs du territoire donner accès aux informations figurant dans le CPA ?
- Quelles coordinations organiser entre accompagnement numérique et en face à face ?
- Quelles articulations trouver entre le contenu du CPA, les possibilités de choix données aux personnes et les orientations des acteurs publics en matière d'emploi, d'insertion, de formation et de développement économique ?

UN PROJET POUR PASSER À L'ACTION

Les métropoles pourraient jouer un rôle pionnier dans l'intégration du CPA aux stratégies déployées localement en matière d'emploi, d'insertion, de formation et de développement économique. Le CPA peut permettre notamment de :

- Favoriser la mise en place d'un interlocuteur unique, inséré dans un large réseau de partenaires (employeurs, partenaires sociaux, branches professionnelles, Pôle Emploi, Région, SIAE, etc.) ;
- Renforcer la personnalisation de l'accompagnement des personnes à la

recherche d'un emploi en favorisant la mobilisation des droits au service d'un projet personnel. Parce qu'il offre une vision d'ensemble sur la situation de la personne, le CPA peut être ainsi le support d'un accompagnement global prenant en compte l'ensemble des freins à la transition professionnelle.

- Conforter les démarches de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) en faisant le lien avec les droits à la formation des personnes concernées : les salariés dont les métiers s'avèrent menacés disposent de la visibilité et des ressources pour se réorienter ; les actifs sont en mesure de se former pour venir occuper un métier en tension.

2. LA MÉTROPOLE MET L'INSERTION À L'HEURE DE L'INVESTISSEMENT SOCIAL

Boris CHABANEL

CONTEXTE

La Métropole de Lyon dispose désormais d'un portefeuille de politiques à vocation sociale particulièrement étoffé : habitat social, politique de la ville, accompagnement des personnes âgées et des personnes handicapées, protection maternelle et infantile, protection de l'enfance, politique d'insertion et mise en œuvre du RSA, etc. Ce faisant, l'institution métropolitaine n'échappe pas aux interrogations actuelles sur les prétendus effets pervers de l'État-providence : devenues excessivement généreuses, certaines dépenses sociales auraient pour effet d'entretenir plus que résoudre les difficultés sociales (chômage, pauvreté, etc.) des personnes en favorisant chez elles une dépendance aux subsides publics et donc une certaine passivité à l'égard de leur situation. Le bien-fondé et l'utilité réelle d'un certain nombre de dépenses sociales se trouvent ainsi mis à rude épreuve aujourd'hui dans le débat public. Cette interrogation se pose en particulier dans le champ des politiques d'emploi et d'insertion dont la capacité à favoriser l'accès et le retour à l'emploi est mise en doute.

DES CONVICTIONS

Les politiques sociales, en particulier dans le champ de l'emploi et de l'insertion, peuvent être conçues et mise en œuvre dans une logique d'investissement social. Cette approche repose sur plusieurs principes :

- Les politiques sociales doivent mettre l'accent moins sur les dépenses curatives (ou « passives ») de protection face aux risques sociaux (privilégiant le ressort de l'indemnisation) que sur les dépenses préventives (ou « actives ») de détection et de résolution les plus précoces possibles des difficultés sociales. À terme, les dépenses actives doivent permettre de réduire les dépenses passives.
- Les politiques sociales (santé, formation, emploi...) peuvent être conçues comme un investissement dans la capacité des personnes à s'inscrire dans une trajectoire d'insertion sociale et économique durable et ascendante.
- Cet investissement de la société dans le capital humain de tous les individus doit s'opérer dès l'enfance, pour enrayer le développement des inégalités, mais aussi tout au long de la vie car l'adaptation aux mutations économiques et sociales est devenue une nécessité cruciale.
- Par l'utilité sociale et les revenus qu'il procure, l'accès ou le retour à l'emploi constitue le levier central de l'insertion des personnes et le meilleur rempart face à l'exclusion, la pauvreté et son cortège de conséquences délétères.
- En développant le capital humain en quantité et en qualité, les politiques d'investissement social contribuent à la croissance des richesses disponibles.

- Corollaire du caractère singulier des potentialités et besoins de chaque personne, l'individualisation de l'accompagnement social ne peut se réaliser qu'au niveau local par une interaction directe entre les personnes accompagnées et les services publics mettant en œuvre les politiques sociales.

Dans cette perspective, la Métropole entreprend de définir une stratégie d'investissement social rassemblant ses différentes politiques sociales. Elle y voit un moyen de réaliser l'une des promesses à l'origine de sa création – déployer une action publique plus proactive et intégrée (prévenir plutôt que guérir, anticiper plutôt que subir, mettre en synergie plutôt que cloisonner...) – de façon à apporter des réponses renouvelées à la situation d'urgence sociale actuelle (montée du chômage, de la pauvreté, du mal-logement, etc.).

UNE OCCASION DE DÉBAT

Promouvoir une stratégie d'investissement social implique de prendre le temps de la réflexion et de la co-construction avec l'ensemble des parties prenantes concernées (partenaires institutionnels, entreprises, associations, représentants de demandeurs d'emploi, de personnes précaires, etc.). Car l'approche en termes d'investissement ne manquera pas de susciter le débat :

- Miser sur les dépenses actives plutôt que sur les dépenses passives peut-il suffire à sortir les personnes de la difficulté dès lors que la conjoncture économique et le marché du travail restent atones ?
- En mettant l'accent sur la responsabilisation des individus à l'égard de leur situation socio-économique, certaines approches de l'activation des dépenses sociales ne présentent-elles pas le risque d'accélérer le déclassement et la perte de compétences de ceux qui acceptent de « mauvais emplois » (contrats précaires, faible salaire, horaires partiels et décalés, éloignés de leurs formations et compétences, sans perspective de carrière) ?
- ...

UN PROJET POUR PASSER À L'ACTION

Dans le cadre d'une telle stratégie d'investissement social, priorité pourrait être donnée à la lutte contre le chômage de longue durée (plus d'un an d'inscription à Pôle Emploi). L'objectif est de briser un cercle vicieux : l'absence durable d'un emploi crée ou aggrave un certain nombre de difficultés (professionnelles, matérielles, sociales, psychologiques, sanitaires, etc.) qui amoindrissent encore les probabilités de retour à l'emploi et peuvent impacter durablement les trajectoires professionnelles. Concrètement, ce parti-pris pourrait se traduire par deux initiatives phares :

- Les métropoles ont vocation à prendre part à l'expérimentation « territoires zéro chômeurs de longue durée » prévue par le législateur. Il s'agit d'expérimenter pendant cinq ans et sur une dizaine de territoires un dispositif innovant visant à proposer un emploi en CDI à tous chômeurs de longue durée via le développement de nouvelles activités répondant à des besoins locaux, portées par des entreprises de l'ESS et solvabilisées en partie par le redéploiement de dépenses publiques ainsi économisées : il s'agit principalement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) au bénéfice des chômeurs en fin de droits, de l'aide personnalisée au logement, du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Pour la Métropole, cette expérimentation est ainsi l'occasion d'activer deux allocations dont elle a directement la charge et de faire converger d'autres subsides publics vers le développement de nouvelles opportunités d'emploi pour les actifs les plus

éloignés de l'emploi. Elle permet d'autre part de proposer aux bénéficiaires du RSA une solution d'insertion nouvelle leur ouvrant des perspectives plus durables d'accès à l'emploi. Enfin, cette expérimentation peut constituer un levier de développement économique local par la création d'activités nouvelles et la distribution de revenus supplémentaires.

- Le renforcement du soutien aux structures de l'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) doit permettre de s'assurer que les personnes soient en mesure de monter la dernière marche de l'insertion, celle de l'emploi durable sur des contrats de droit commun en entreprise ordinaire. Pour ce faire la Métropole favorise le positionnement de la sphère de l'IAE dans une posture d'offre de services en réponse aux besoins de recrutement des entreprises : repérage et définition des besoins ; construction de candidatures adaptées (rechercher les candidats potentiels et consolider leur employabilité par des parcours d'insertion intégrés) ; aide aux personnes pour se positionner sur les offres d'emploi en luttant contre les freins à l'embauche ; accompagnement des entreprises répondant à des marchés publics comprenant une clause d'insertion, etc.

SCÉNARIO

3. LA MÉTROPOLE EXPÉRIMENTE LE PRINCIPE DE REVENU DE BASE

Boris CHABANEL

CONTEXTE

Longtemps cantonnée aux débats intellectuels, l'idée d'un revenu versé à tous, sans condition ni contrepartie, séduit désormais de plus en plus de partis politiques ou de mouvements citoyens en Europe : la plupart des partis Verts européens la défendent ; en Suisse, une initiative populaire devrait conduire prochainement à un référendum ; en Finlande, les dernières élections législatives ont amené au pouvoir une formation dont le programme prévoit son expérimentation... Mais l'on observe aussi un intérêt croissant de la part de villes et régions : aux Pays-Bas notamment, la ville d'Utrecht (4^{ème} ville du pays), ainsi que 19 autres municipalités néerlandaises, ont expérimenté dès janvier 2016 la mise en place d'un revenu de base, offrant à certains de leurs habitants au chômage et bénéficiaires des minima sociaux volontaires de 900 euros par mois (pour un adulte seul) et 1 300 euros (pour un couple avec enfants), tout en ayant la liberté de travailler pour accéder à des revenus supplémentaires.

DES CONVICTIIONS

L'intérêt croissant pour le principe de revenu de base dans le débat public réside dans le fait qu'il semble apporter une réponse à la fois à l'urgence sociale de notre époque et à l'aspiration à une société du libre choix d'activité.

- Du côté des actifs, le revenu de base permettrait de répondre à l'urgence sociale actuelle. Face à la persistance du chômage de masse, la précarisation de l'emploi et la montée des inégalités, le système de protection sociale (fondé sur une norme de plein emploi) échoue à protéger un nombre croissant d'individus privés d'emploi, pourvus d'un emploi leur procurant des revenus insuffisants (travailleurs pauvres) ou connaissant des épisodes successifs d'emploi et de chômage. Plutôt que d'adapter la protection sociale par une complexité croissante et une perte de lisibilité des dispositifs qui favorisent l'insécurité des personnes et le non-recours aux droits, le revenu de base propose d'offrir un socle plus simple, plus universel, moins intrusif et plus incitatif au retour à l'emploi (puisqu'il ne baisse pas quand les revenus d'activité progressent).

Ce faisant, la mise en place d'un revenu de base pourrait favoriser le passage d'un modèle de précarité subie à un modèle d'activité choisie : n'étant plus dépendante d'emplois de mauvaise qualité (ce qui peut être une bonne manière de les faire reculer), chaque personne aurait davantage de latitude pour choisir des activités correspondant mieux à ses aspirations personnelles.

- Du côté de la puissance publique, la mise en place d'un revenu de base par substitution de diverses allocations existantes (dont le périmètre reste à définir) permettrait de réduire fortement la complexité des dispositifs de protection sociale et donc les coûts de gestion administrative ainsi que les fraudes.
- Du côté des entreprises, la disponibilité de la main-d'œuvre pourrait s'infléchir significativement au détriment des emplois précaires et des entreprises principalement tournées vers la recherche du profit, et au bénéfice d'activités à forte utilité sociale (éducation, santé, ESS, etc.) et/ou guidées par des logiques collaboratives. À moyen-long terme, le revenu de base pourrait permettre ainsi de libérer les forces vives d'une économie fondée sur des « communs » de la connaissance (à l'image des mouvements du logiciel libre), dont l'efficacité en termes de création de valeur d'usage s'avère dans bien des cas supérieure à celle des entreprises capitalistes, mais dont le développement se trouve bridé par le manque de ressources financières et de temps pour permettre une implication plus complète des contributeurs. Au total, le revenu de base pourrait favoriser une meilleure allocation et une meilleure productivité du travail pour l'économie locale. Par ailleurs, le revenu de base pourrait jouer, au bénéfice des entreprises, un rôle macroéconomique de stabilisateur des revenus et donc de la consommation des ménages, à l'heure où le salariat précaire et la remontée du travail indépendant tendent à fragiliser la régularité des revenus tirés du travail.

Au total, les métropoles peuvent voir dans le revenu de base un levier pour : faire reculer les situations de travailleur pauvre et d'insécurité économique liées à la précarisation des emplois ; réduire le coût de la gestion du versement du RSA au bénéfice des actions d'insertion socio-professionnelle des personnes ; impulser une dynamique d'amélioration de la qualité des emplois proposés au sein du tissu économique local.

UNE OCCASION DE DÉBAT

Sur le fond, l'expérimentation d'un revenu de base à l'échelle d'une métropole suppose au préalable de créer les conditions d'un large débat réunissant les multiples acteurs concernés (institutions publiques, représentants du patronat et des salariés, associations travaillant sur les questions de chômage, de pauvreté, etc., mouvements citoyens, chercheurs, *think-tank*, etc.). Ce temps d'échanges serait l'occasion de débattre des avancées offertes par la mise en place d'un revenu de base, mais des zones d'ombre et des projets de société concurrents qui entourent le principe de revenu de base :

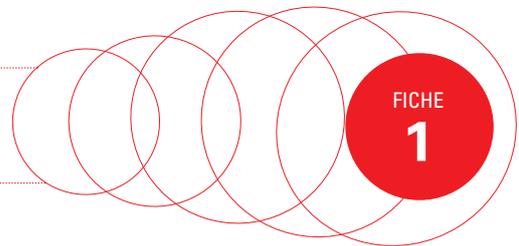
- À quel montant établir le revenu de base ? doit-il permettre d'assurer des moyens convenables d'existence en couvrant *a minima* les besoins de base ou faut-il le limiter de façon à inciter à l'exercice d'une activité professionnelle ?
- Par quels mécanismes le financer ? doit-il se substituer aux allocations sociales, voire aux services publics, actuels (lesquels ?) ou vient-il en complément de la plupart des prestations sociales existantes ?
- Comment l'articuler aux mécanismes de redistribution tels que l'impôt sur le revenu ?
- ...

UN PROJET POUR PASSER À L'ACTION

Sur la forme, une démarche pragmatique d'expérimentation du revenu de base pourrait consister à infléchir les principes régissant le versement du Revenu de Solidarité Active (RSA). Comme le proposait le Mouvement français pour le revenu de base au moment des élections départementales de 2015, cette expérimentation pourrait consister à mettre en place un « RSA inconditionnel », versé suivant les mêmes règles de dégressivité que le RSA actuel (quand le salaire net augmente de 100€, le RSA versé diminue de 38€), mais sans exigence de contrepartie. Autrement dit, les personnes ayant droit au RSA n'auraient plus aucune démarche à effectuer pour le percevoir ni pour prouver leur recherche d'emploi. Cette approche aurait pour avantage de résoudre plusieurs défauts actuels du RSA : taux de non recours élevé, incertitudes liées au montant du RSA en cas de reprise d'activité.

La mise en œuvre de cette expérimentation suppose de nouer un partenariat *ad hoc* avec les Caisses d'Allocations Familiales (CAF), qui procèdent aujourd'hui au calcul et au paiement du RSA, et les services des impôts. Ces derniers détiennent en effet toutes les informations nécessaires (revenus, ressources, etc.) pour pouvoir calculer le RSA. Elles leur sont communiquées directement par l'URSSAF suite aux déclarations trimestrielles de salaire effectuées par les employeurs. Le service des impôts pourrait ainsi communiquer trimestriellement les informations sur les revenus de chacun auprès de la CAF les informations leur permettant de déterminer qui a droit au RSA et pour quel montant, et de procéder au paiement.

**ANALYSES
DOCUMENTAIRES**



COMMENT MESURE-T-ON LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ?

DES INDICATEURS CENTRÉS SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI

Cédric POLÈRE

Les indicateurs qui mesurent les résultats des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) sont centrés sur le « taux de retour à l'emploi » après la sortie des dispositifs. Ce n'est pas surprenant : c'est l'objectif principal qui leur est donné, et les SIAE sont financées au titre de la politique de l'emploi. Pourtant, ces indicateurs sont jugés insatisfaisants par une bonne partie des acteurs, parce qu'ils donnent une image partielle des résultats obtenus. Ce type d'entreprise poursuit en effet une mission sociale dont la réalisation génère des impacts collectifs, ce qui devrait pousser à revisiter la manière dont on mesure la valeur de ce qui est produit, ainsi que les résultats, l'efficacité, et l'impact de ces dispositifs.

DES INDICATEURS CENTRÉS SUR LE TAUX D'INSERTION DANS L'EMPLOI

Le secteur de l'insertion par l'activité économique traverse une période de profonds changements. Dans le cadre de la réforme de ses financements mise en place en 2014 (décret n° 2014-197 du 21 février 2014), l'aide au poste qui se substitue aux autres aides versées par l'État dans toutes les SIAE est partiellement modulée en fonction de trois critères, dont celui des résultats obtenus en matière d'insertion.

Critère de modulation	Pondération du critère	Indicateur national 2014
Situation des personnes à l'entrée de la structure	35%	Part des personnes bénéficiaires de minimas sociaux (RSA socle, ASS, AAH)
Efforts d'insertion	40%	ETP d'encadrement (ETP d'encadrant-e technique et ETP d'accompagnement social et professionnel) rapporté aux ETP de salarié-e-s en insertion au sein de la structure
Résultats en termes d'insertion	25%	Examen des sorties dynamiques (emploi durable, de transition et sortie positive)

http://www.pliedelametropole.fr/medias/File/dla_iae_20140225_kitreformeiae_v5.pdf

$$\text{Nombre de sorties dynamiques (sorties en emploi durable + sorties en emploi de transition + sorties positives)} \\ = \frac{\text{Nombre de sorties dynamiques (sorties en emploi durable + sorties en emploi de transition + sorties positives)}}{\text{Nombre de sorties totales (avec ou sans motif)}}$$

L'indicateur de résultat est obtenu en divisant le nombre de sorties dynamiques (sorties en emploi durable, de transition et sortie positive) par le nombre de sorties totales.

L'indicateur principal est donc le taux de « sorties dynamiques » qui intègre les sorties dans l'emploi durable (CDI, fonction publique, CDD ou missions d'intérim de plus de 6 mois, créations d'entreprise), les sorties dans un emploi de transition (CDD ou période d'intérim de moins de 6 mois, contrats aidés chez un employeur de droit commun), et les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE, etc.).

CES INDICATEURS PERMETTENT DE FIXER DES OBJECTIFS QUANTIFIÉS AU NIVEAU DES SIAE ET À L'ÉCHELLE NATIONALE

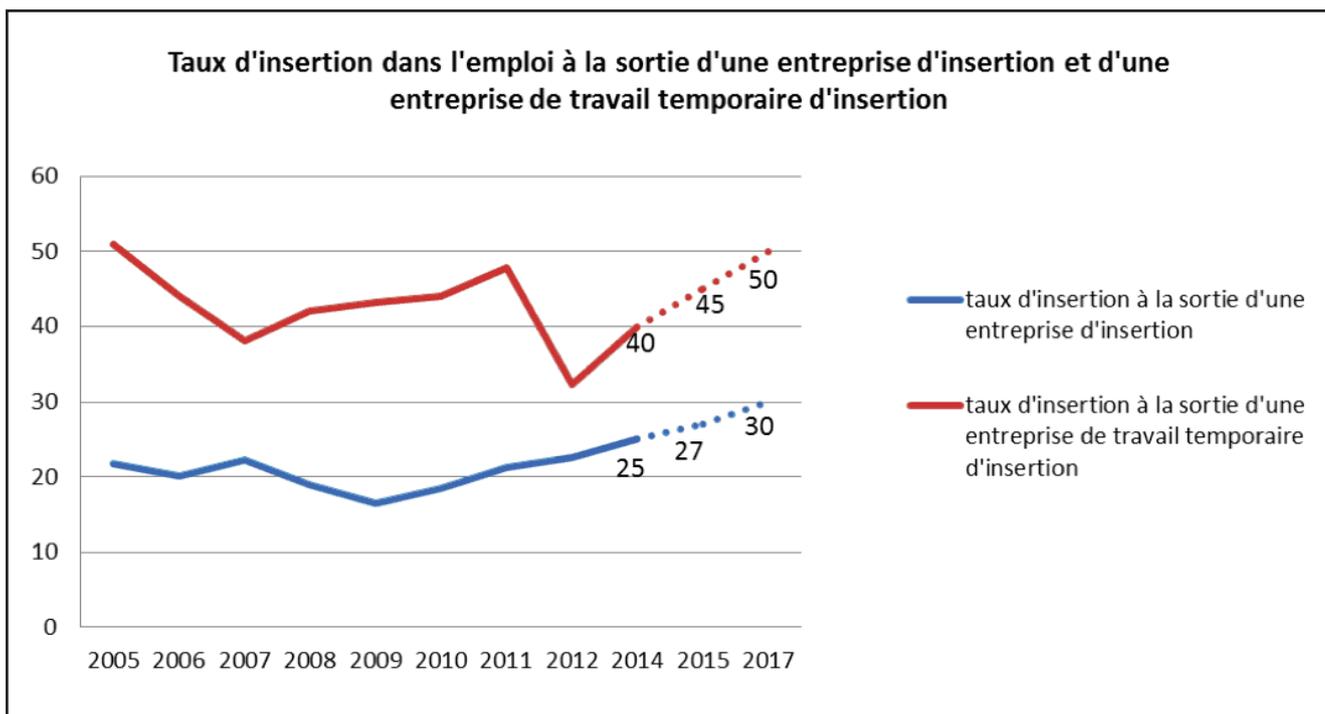
Chaque structure doit atteindre un minimum de 25 % pour le taux d'insertion dans l'emploi durable, et de 60 % pour le taux des sorties dynamiques, le tout dans un délai maximum de 3 ans. Ces objectifs sont négociés avec les services déconcentrés de l'État (DIRECCTE) et parfois Pôle emploi. Comme le taux de retour à l'emploi dépend de plusieurs facteurs (tels que le contexte économique du territoire, les secteurs d'activité), les structures peuvent moduler la part respective des trois catégories de sorties, à condition de respecter l'objectif d'insertion dans l'emploi durable de 25 %. Ce sont surtout les DIRECCTE qui poussent à la réalisation de ces indicateurs, bien plus que les Conseils généraux (Crédoc, 2012).

Sur la base de tels indicateurs, l'État se donne des objectifs quantifiés de résultats, au niveau des SIAE dans leur ensemble, et en fonction des catégories de SIAE (AI, ACI, EI, ETTI), par exemple d'atteindre un taux d'insertion à la sortie d'une entreprise d'insertion de 50 % en 2017 (République Française, 2015).

INDICATEUR 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique (du point de vue du citoyen)							
	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise d'insertion (EI)	%	22,6	23,7	27	25	27	30
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI	%	13,1	13	17	15	17	19
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	%	32,4	54	52	40	45	50
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETTI	%	22,3	22,6	32	25	27	30
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une association intermédiaire (AI)	%	33,9	42,5 (1er trimestre 2013)	47	40	45	50
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI	%	17,2	21,3 (1er trimestre 2013)	27	23	25	27
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ateliers et chantiers d'insertion	%	23,2	nd	25	25	27	29

Précisions méthodologiques
Source des données : Données ASP, traitement DARES

http://www.pliedelametropole.fr/medias/File/dla_iae_20140225_kitformeiae_v5.pdf



DES INDICATEURS POURTANT JUGÉS INSATISFAISANTS PAR LES ACTEURS

De tels indicateurs centrés sur le taux de retour à l'emploi ont été mis en avant par la LOLF. Ils suscitent des critiques récurrentes, parce qu'ils apparaissent comme réducteurs, incomplets, et à la fiabilité relative (Crédoc, 2012).

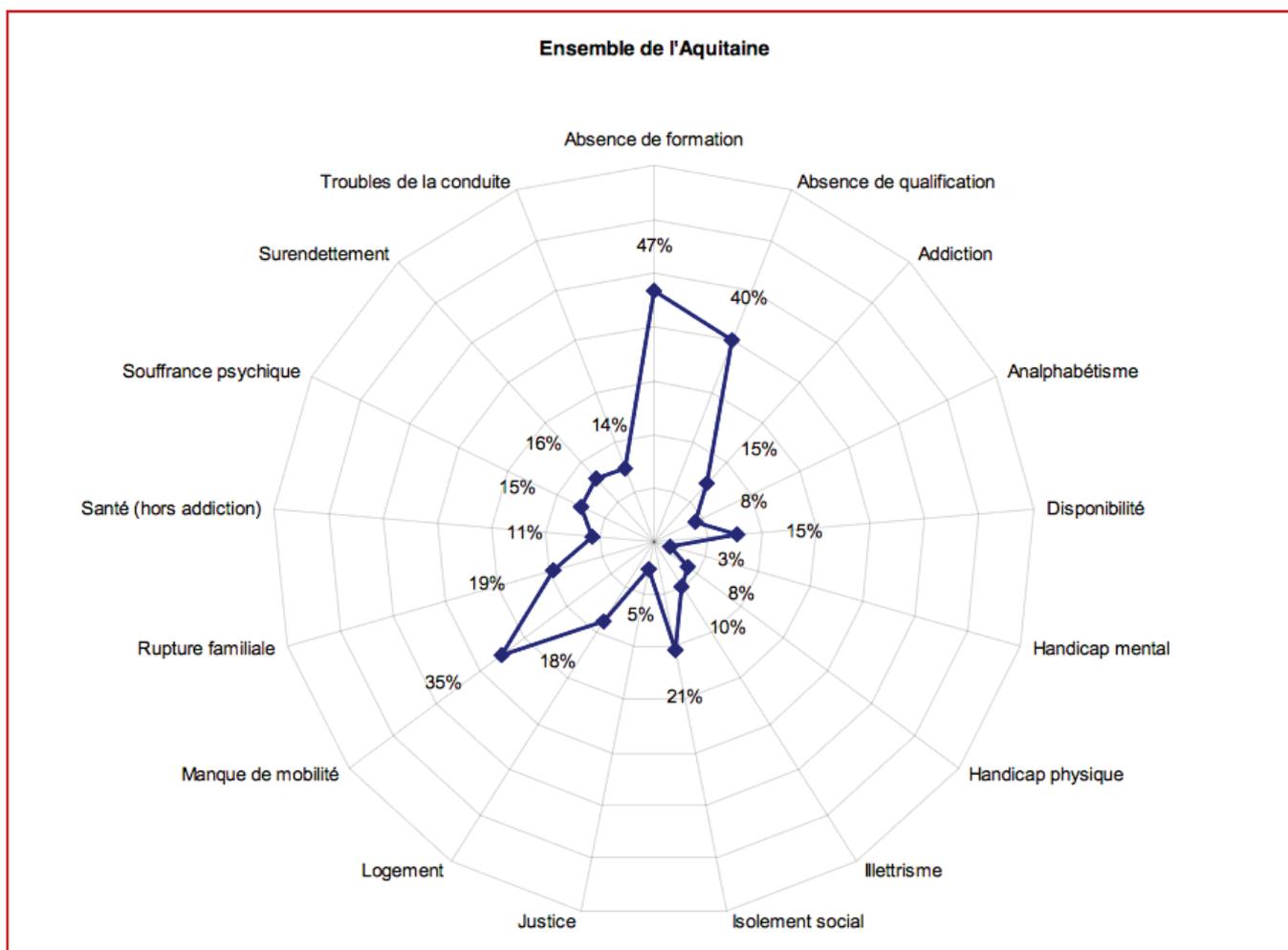
Le secteur de l'IAE fait observer :

- que la sortie vers l'emploi dépend du potentiel économique et du dynamisme de sa zone d'implantation, et du niveau d'éloignement de l'emploi du public accueilli par la SIAE ;
- qu'évaluer uniquement la performance des SIAE au taux de retour à l'emploi risque de les pousser à ne recruter que des personnes proches de l'emploi, ou à mettre leurs salariés à tout prix dans l'emploi, même si cela contre-productif en terme d'insertion durable ;
- que ces indicateurs correspondent à un objectif de résultat final, mais ignorent l'impact de l'accompagnement réalisé par les SIAE pour surmonter les difficultés et accroître l'autonomie de leurs publics, ainsi que la contribution de ces entreprises au dynamisme économique et social local. Il y a un consensus de l'ensemble des acteurs de l'insertion sur la nécessité d'un élargissement des critères de performance des structures de l'IAE à ces dimensions ;
- par ailleurs, les indicateurs de « retour » à l'emploi sont peu fiables, car il se basent sur le déclaratif et sur des données incomplètes (ainsi, pour 35 à 45 % des salariés sortants des SIAE on ne dispose pas d'informations ou pas d'informations précises), la notion de « sortie » n'est pas toujours facile à interpréter, et enfin ces indicateurs ne disent rien sur la pérennité à moyen ou long terme du retour à l'emploi.

DES ARGUMENTS QUI N'ONT JUSQU'À PRÉSENT PAS ABOUTI À LA REFORME DES INDICATEURS

Les indices d'une évolution sont manifestes :

- Ces arguments ont été partiellement entendus pour moduler à la marge le financement des SIAE, puisque la réforme 2014 utilise les critères de la situation des publics accueillis par les structures et des efforts d'insertion réalisés, ce qui revient d'une certaine façon à reconnaître que la mesure de la performance des SIAE ne peut les ignorer ;
- des indicateurs complémentaires ont été développés par les réseaux de l'IAE afin de mesurer l'ampleur des difficultés auxquelles les salariés en insertion sont confrontés, la distance à l'emploi ou l'employabilité des personnes en insertion. En particulier le sociogramme est un outil que l'IGF-IGAS (2013) voudrait voir évoluer en indicateur pour mesurer la distance à l'emploi et les évolutions au fil du temps des salariés en insertion sur la base de critères clés ;
- des indicateurs complémentaires de résultat (trouver un logement, passage ou obtention du permis de conduire, résolution de problèmes de garde d'enfant, réalisation d'un bilan final de formation, etc.) sont utilisés dans une minorité de structures d'insertion dans leurs négociations avec les DIRECCTE.



Un exemple de sociogramme mesurant les difficultés de la personne en insertion -

Source : étude d'impact de l'insertion par l'activité économique en Aquitaine en 2004, CNAIE

Pour autant, ces outils restent d'utilisation marginale et en tout état de cause ne sont ni généralisés, ni utilisés pour mesurer l'efficacité des politiques d'insertion (IGF-IGAS 2013).

Le paradoxe apparaît de manière flagrante dans une étude de la CNAIE (2009) qui a synthétisé des résultats de mesures de l'impact de l'IAE dans quatre territoires. Mettant en regard les flux économiques absorbés et générés par les SIAE, elle a montré que ces structures sont sources de profit financier, tant pour l'économie de marché que pour les comptes publics, mais sans pour autant proposer de nouveaux indicateurs d'impact, au niveau individuel et collectif. Le décompte des sorties vers l'emploi, et le nombre de personnes salariées dans les SIAE restent les seuls moyens d'objectiver cet impact.

documents mobilisés

- CNAIE, « Synthèse des études territoriales : résultats et perspectives », mars 2009 (extraits).
- Crédoc, *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Cahier de recherche n°299, décembre 2012 (extrait p. 37-78).
- IGF-IGAS, *Le financement de l'insertion par l'activité économique*, 2013 (extraits).
- République Française, *Budget général, Mission ministérielle, Projets annuels de performance*, annexe au projet de loi de finances pour 2015, travail et emploi (extraits).

retour sommaire



QUELS SONT LES RÉSULTATS DES POLITIQUES D'INSERTION ? LES RÉSULTATS TELS QUE MESURÉS PAR LES INDICATEURS « CLASSIQUES »

Cédric POLÈRE

En 2013, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont rendu un rapport, « Le financement de l'insertion par l'activité économique », indiquant que cette politique « ne remplissait pas ses objectifs » et avait une « efficacité limitée » : « *Les résultats obtenus en termes d'insertion professionnelle sont très décevants* ». « *Au total, sur la base de ces éléments statistiques certes insuffisants, la mission considère que l'efficacité du dispositif n'est pas à la hauteur des objectifs ambitieux qui lui sont impartis et du montant significatif des financements publics engagés.* »

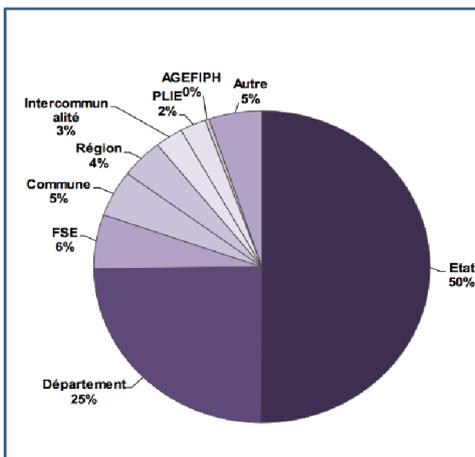
Ces résultats restent les plus récents à l'échelle nationale.

Certains éléments de diagnostic ont suscité l'assentiment (mode de financement complexe, répartition des moyens, gouvernance du secteur mal régulée, etc.), et tout le secteur s'accorde sur le rappel de la nécessité d'une réforme. Mais la manière de mesurer l'efficacité de l'IAE a pu être contestée, et nous rapelons les principaux points de désaccord. Ce rapport a été une base de la réforme actuellement engagée du financement de l'IAE.

UN PANORAMA DU SECTEUR DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

- L'IAE était composée en 2011 de 3800 structures employant 120000 personnes pour 60000 équivalents temps plein (ETP). Entre 1 et 1,3 milliard d'euros de financements publics étaient alloués au secteur (dans le rapport, les auteurs retiennent alors la valeur moyenne de 1,2 milliard), auxquels s'ajoutent 247 millions d'euros d'exonérations sociales.
- L'État finance la moitié du secteur, les conseils généraux un quart et d'autres financeurs (FSE, PLIE, communes, intercommunalités, conseils régionaux, etc.) interviennent pour le dernier quart.

o L'État, principal financeur public de l'IAE



Part des financeurs directs publics de l'IAE

http://www.pliedelametropole.fr/medias/File/dla_iae_20140225_kitreformiae_v5.pdf

1,2 milliard de subventions publiques directes pour l'IAE :

- o L'État, 1^{er} financeur du secteur à hauteur de 50%
- o Les Conseils généraux financent à hauteur de 25% environ
- o Le FSE intervient à hauteur de 65 M€ en financement direct

- Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) captent 81 % des subventions publiques pour un nombre de bénéficiaires évalué à 37 à 43 % de l'ensemble des ETP de l'IAE (soit 34 188 personnes) (Dares).
- Les entreprises d'insertion (EI) captent 12 % de ces subventions pour 12 674 ETP, soit 10,6 % de l'ensemble des ETP de l'IAE.
- Les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion ETTI ne captent respectivement que 3,2 % et 4 % des subventions, alors qu'elles emploient chacune 7 284 et 13 244 salariés en ETP, soit 11,7 et 22,4 % de l'ensemble des ETP de l'IAE.
- Le coût annuel moyen du financement public s'élève à 21 000 € par ETP et 9 700 € par bénéficiaire. Ce montant masque de grandes disparités selon le type de structures.

Structures	coût/ ETP	coût /bénéficiaire
ACI	42100	27600
AI	3500	800
EI	10900	10400

UNE EFFICACITÉ MESURÉE PAR 3 CRITÈRES : PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES, MODALITÉS D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT, CHANCES DE RÉINSERTION PROFESSIONNELLE

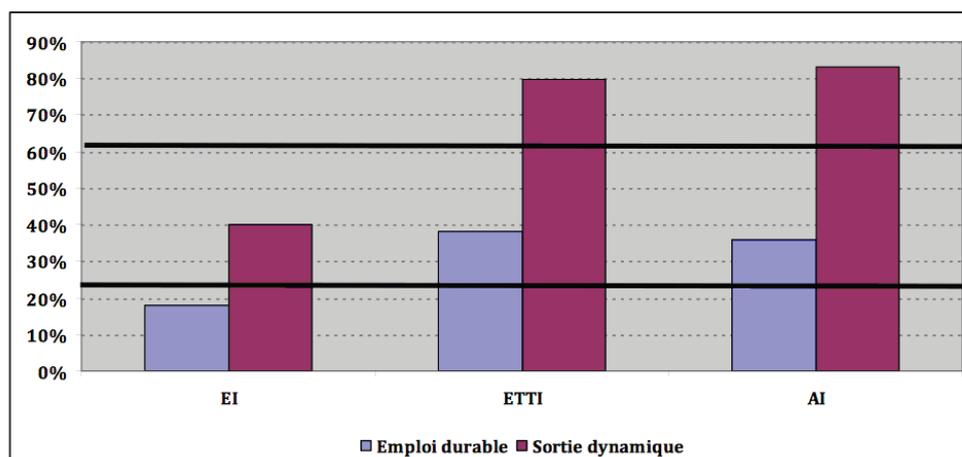
Le rapport entend mesurer l'efficacité du dispositif en fournissant des éléments sur trois points : les bénéficiaires rencontrent-ils effectivement des difficultés sociales et professionnelles particulières ? Les modalités d'accueil et d'accompagnement sont-elles satisfaisantes ? Leurs chances de réinsertion professionnelle sont-elles accrues ? La mesure de l'efficacité reste néanmoins polarisée sur le dernier point. Le rapport va conclure que sur ces trois points, « la situation constatée est en retrait par rapport aux ambitions du dispositif ».

LE RAPPORT POINTE UNE SÉRIE DE PROBLÈMES

- Le pilotage du secteur par l'État n'est pas fondé sur une stratégie déterminée.
- Le dispositif de l'IAE n'est pas assez centré sur les populations qui en ont le plus besoin : Les personnes accueillies sont loin de représenter les publics considérés comme prioritaires. Entre 44 % (EI) et 58 % (ETTI) des salariés des SIAE ne sont pas des chômeurs de longue durée.
- Alors que la diversité de l'offre d'insertion devrait permettre une orientation des personnes concernées vers la catégorie de SIAE la mieux adaptée à leur profil, les caractéristiques des publics accueillis (niveau de qualification et ancienneté de l'absence d'emploi) diffèrent peu selon le type de structure.
- Les interventions de Pôle emploi dans le secteur de l'IAE sont trop limitées et apportent peu de valeur ajoutée.
- L'accès à la formation n'est pas à la hauteur des besoins. Alors que les salariés en insertion ont en grande majorité des faibles niveaux de qualification (80 % ont un niveau "V" ou un niveau inférieur), seul un tiers d'entre eux accède à la formation.
- Les outils d'évaluation concernant la sortie du dispositif sont très insuffisants, lacunaires, et ne « permettent pas de porter une appréciation étayée sur l'efficacité de cette politique ».
- Dans la plupart des cas, la mesure de la situation des personnes est effectuée le jour de la sortie dispositif, ce qui est prématuré. Il manque un suivi à long terme (de 6 à 36 mois après la sortie).

- Le rapport indique que les entreprises (EI) et les chantiers d'insertion (ACI) obtiennent les moins bons résultats en termes de retour à l'emploi : 6 mois après la sortie d'un atelier ou chantier d'insertion, les deux tiers des personnes sont au chômage et moins de 12 % ont trouvé un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois). À titre indicatif, 25 % de l'ensemble des sortants en contrats aidés trouvent un emploi durable. Les associations et les agences de travail temporaire ont des meilleurs résultats.
- La DGEFP a précisé en 2008 les objectifs attendus en termes d'insertion professionnelle à la sortie du dispositif d'IAE avec un taux minimum de sorties dynamiques de 60 %, et un taux minimum vers l'emploi durable de 25 %. Le rapport remarque que ces objectifs auraient dû être fixés à des niveaux différents selon la catégorie de structure, notamment parce que les EI et les ETTI sont plus proches du secteur marchand. Pour l'année 2010, le rapport donne les résultats suivants qui constituent la fourchette haute des taux d'insertion :

Graphique 10 : niveau d'atteinte des objectifs en termes de retour à l'emploi ou de sortie positive en 2010



Source : Dares, traitement mission. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000228.pdf>

- Les meilleurs taux de sorties en emploi durable ainsi qu'en sorties dynamiques sont réalisés par les AI (38 % / 83 %) et les ETTI (36 % / 80 %), seules structures à atteindre les objectifs fixés par la DGEFP en termes de réinsertion professionnelle. Ces résultats s'expliquent en partie par la proximité des ETTI avec les entreprises classiques et une employabilité plus grande des bénéficiaires et, pour les AI, par une présence dans le dispositif pas toujours limitée dans le temps par un agrément. Pour les ACI, les résultats sont très en retrait (11,7 % de sorties dans l'emploi durable).

« Au total, sur la base de ces éléments statistiques certes insuffisants, la mission considère que l'efficacité du dispositif n'est pas à la hauteur des objectifs ambitieux qui lui sont impartis et du montant significatif des financements publics engagés. »

UN RAPPORT PARTIELLEMENT CRITIQUÉ PAR DES ACTEURS DE L'INSERTION

- Les acteurs ont rejoint le rapport sur plusieurs aspects (empilement des aides financières et de manque de visibilité et de gouvernance des financeurs...) mais ont parfois regretté que les SIAE soient considérées comme une charge pour la collectivité dans son ensemble, et que les indicateurs soient si réducteurs.
- Le rapport constate que les SIAE ne visent pas assez les publics prioritaires au regard des catégories administratives que sont les bénéficiaires du RSA et les personnes au chômage depuis plus d'un an. Or ces catégories ne recouvrent pas l'ensemble des difficultés que peut rencontrer le public de l'IAE (logement, santé, endettement, etc.).

Selon une enquête de la Dares menée en 2012, si 40 % des personnes accueillies par les SIAE ne sont pas prioritaires au sens administratif, elles cumulent des difficultés. Les catégories administratives sont insuffisantes pour définir l'éligibilité à l'IAE. Les publics auxquels s'adressent les SIAE ne sont pas tous bénéficiaires de droits suffisants aux allocations chômage pour rester au chômage plus d'un an et être considérés comme publics prioritaires au regard de l'administration¹.

- Les pouvoirs publics poussent les SIAE et les employeurs de publics prioritaires à s'adresser d'abord à ceux qui ne travaillent pas, c'est-à-dire aux bénéficiaires du RSA socle et non à ceux qui ont déjà commencé à travailler. Or, les bénéficiaires du RSA socle sont un public très éloigné de l'emploi parce qu'il cumule souvent de nombreuses difficultés et que, de surcroît, le système de protection sociale les pousse peu à quitter leur statut, sous peine de perdre une partie de leurs droits à l'assistance. Ces facteurs influent négativement sur les résultats en matière d'accès à l'emploi des SIAE.
- L'observatoire Efficience emploi fait valoir que les coûts élevés et les résultats décevants des ACI (surtout) et des EI sont la cause majeure du bilan négatif du secteur de l'IAE. Les ACI à eux seuls captent 81 % du budget total. Il estime que les réseaux comme la Fnars, Emmaüs France et le Coorace ont influé sur les conclusions du rapport IGF-IGAS. Il en appelle à ce que les ACI ne soient pas mélangés aux autres SIAE (activité économique trop faible, dépendance aux financements publics).
- Des acteurs estiment que les indicateurs pris en compte sont insuffisants pour évaluer l'efficacité de l'IAE. Ils invitent à intégrer au-delà du taux de sortie vers l'emploi, de nouveaux indicateurs pour prendre en compte son impact social, à travers la méthode SROI (*Social return on investment*)².

1. Efficience emploi, « Un rapport et une réforme pour rien... », <http://www.efficience-emploi.fr/insertion/un-rapport-et-une-reforme-pour-rien/>, Michel Abhervé, « L'erreur fondatrice du rapport IGAS IGF sur l'Insertion par l'Activité Économique », *Alternatives économiques*, 14 avril 2013.
2. DGCS, Les notes de lecture de la MASSP, « Le financement de l'insertion par l'activité économique » Rapport IGAS-IGF, Janvier 2013-04-26.

A CONTRARIO, L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE RÉVÈLE SON EFFICACITÉ...

- **Si l'on compare le coût moyen d'un salarié en insertion dans une SIAE à celui d'un chômeur indemnisé ou même d'un bénéficiaire d'un emploi d'avenir**

« Selon la Dares, le coût moyen d'un chômeur indemnisé s'élève en 2011 à 18 680 € (46,7 milliards d'euros divisés par 2 500 000 chômeurs indemnisés). Si l'on ajoute le coût induit, le manque à gagner en impôts et cotisations sociales pour la collectivité se monte à 37 360 €, le double du coût direct.

De son côté, le budget moyen d'un emploi d'avenir avec les exonérations de charges sociales s'élève à 20 000 € par an et par bénéficiaire en équivalent temps plein (ETP). Si on le complète par les coûts indirects, notamment la mobilisation de tous les services publics de l'emploi, celle des employeurs et celle des conseils régionaux (formation professionnelle), le montant se rapproche des 25 000 €, voire des 30 000 €, selon Michel Godet.

En clair, il n'y a pas besoin d'être un analyste confirmé pour se rendre compte que les aides publiques destinées aux SIAE en 2014 ne représentent pas grand-chose, en proportion, par rapport à celles concédées aux chômeurs indemnisés et aux emplois d'avenir : seulement 1 300 € par an et par bénéficiaire en ETP pour les AI, contre 4 250 € par an et par bénéficiaire en ETP pour les ETTI, 10 000 € par an et par bénéficiaire en ETP pour les EI et 19 200 € par an et par bénéficiaire en ETP pour les ACI.

En d'autres termes, si nous reprenons le chiffre de la Dares, un chômeur indemnisé en comparaison coûte 3,7 fois plus cher à la collectivité qu'un salarié en insertion en ETP dans une EI, 8,8 fois plus cher qu'un salarié en insertion en ETP dans une ETTI et 29 fois plus cher que dans une AI. (...) Seuls les ACI ont un coût plus élevé comparé à celui du chômage indemnisé et des emplois d'avenir. Alors où est la cohérence ? »

Source : « L'insertion par l'activité économique (IAE), un modèle efficient », <http://www.efficience-emploi.fr/insertion/insertion-par-lactivite-economique-iae-un-modele-efficient> Tribune publiée par Efficience Emploi, le 27 août 2014

- **Si l'on se donne les moyens de mesurer l'impact global de l'insertion par l'activité économique**, mise en regard des flux économiques absorbés et générés par les SIAE, ou encore de la mesure du retour sur investissement.

documents mobilisés

- IGF-IGAS, « *Le financement de l'insertion par l'activité économique* », 2013 (extrait).
- *Effcience Emploi*, « *Un rapport et une réforme pour rien...* ».
- « *L'insertion par l'activité économique (IAE), un modèle efficient* », 2013 et 2014.
<http://www.efficence-emploi.fr/insertion/insertion-par-lactivite-economique-iae-un-modele-efficient>
- DARES Analyses, « *Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique* », n°34, mai 2015.



COMMENT MESURE-T-ON L'IMPACT GLOBAL DES POLITIQUES D'INSERTION ?

LE « RETOUR SOCIAL SUR INVESTISSEMENT » ET LES AUTRES APPROCHES INNOVANTES

Cédric POLÈRE

Depuis plus de 15 ans, des efforts sont réalisés, dans de nombreux pays pour construire des outils qui mesurent l'ensemble des impacts des politiques d'insertion. Un constat a déclenché ces travaux : les méthodes traditionnellement utilisées pour évaluer les programmes d'insertion ne permettent pas de mesurer la performance globale de l'insertion par l'activité économique, qu'il s'agisse des impacts individuels (sur les bénéficiaires directs des politiques d'insertion), ou des impacts collectifs, sur l'économie, les budgets publics, les territoires, etc. Le secteur de l'IAE se questionne depuis longtemps sur sa contribution à la société et sur son efficacité.

Plusieurs méthodes existent, certaines cherchent à envisager l'impact global d'une politique publique, d'autres se centrent sur les flux macro-économiques. Le « retour social sur investissement » (RSOI), développé aux États-Unis puis en Grande Bretagne, est l'approche qui tend à s'imposer pour comprendre, mesurer puis valoriser l'impact social d'un projet ou d'une organisation à finalité sociale pour un montant d'investissement donné. Au-delà de l'effet démonstration, c'est un changement d'approche : chaque projet est replacé dans son écosystème, ce qui permet d'étudier la chaîne qui va des ressources mobilisées aux résultats obtenus. D'une mise en avant du coût de l'IAE, on passe aux notions d'investissement et de rentabilité.

UN BESOIN D'OBJECTIVATION ET DE DÉMONSTRATION DE LA VALEUR AJOUTÉE DES SIAE

L'intérêt pour l'évaluation de l'impact social a connu un essor grandissant ces dernières années. En question, l'efficacité mais aussi la légitimité des actions menées par les organisations à finalité sociale, ainsi qu'une recherche de meilleure allocation des ressources investies.

Les acteurs de l'IAE expriment le besoin de disposer d'outils pour connaître et démontrer leur valeur ajoutée dans un contexte de réforme (des modalités de financement et des montants associés). Les SIAE entendent prouver qu'elles coûtent moins cher que ce qu'elles apportent à la société. D'autant que dans un contexte de restriction budgétaire, l'IAE peut apparaître coûteuse, en raison des subventions publiques indispensables pour couvrir les dépenses de formation, compenser la sous-productivité des salariés en insertion, et financer l'accompagnement professionnel et social. Les entreprises d'insertion voudraient également objectiver les progressions de leurs salariés, et ne pas rester prisonnières des seuls indicateurs de sortie vers l'emploi, alors que ces indicateurs de performance sont au cœur des discussions avec leurs financeurs. Les pouvoirs publics souhaitent, de leur côté, encourager les structures les plus efficaces. Ce sont ces raisons qui ont poussé par exemple l'ESSEC à produire un ouvrage sur le RSOI dans le champ de l'IAE (2012).

UN CONSTAT PARTAGÉ : DANS UNE ENTREPRISE SOCIALE, LA NOTION DE PERFORMANCE NE PEUT SE RÉDUIRE À LA SEULE RENTABILITÉ FINANCIÈRE

Dans une entreprise classique, la notion de performance désigne le degré de rentabilité de l'activité et la capacité à rémunérer les fonds investis. Dans le cas d'une entreprise sociale (catégorie qui englobe l'entreprise d'insertion), la performance doit être interprétée dans un sens différent, en raison de la nature de son activité : elle poursuit une mission sociale dont la réalisation génère des impacts qui ne sont pas capturés par la valeur marchande, soit parce qu'ils échappent à l'échange marchand, soit parce qu'ils sont réfractaires à l'évaluation monétaire. La performance renvoie alors aux impacts positifs engendrés par l'entreprise, non seulement sur les bénéficiaires mais aussi sur d'autres agents économiques et sur la collectivité dans son ensemble. (Mertens de Wilmars, Marée 2012)¹.

1. Pour un exemple théorique des impacts d'une d'entreprise d'insertion par l'activité économique voir Mertens de Wilmars et Marée 2012, et pour une typologie des impacts collectifs des entreprises d'insertion, voir le tableau en Annexe 1 de l'article de Michel Marée, « Les impacts collectifs de l'insertion : définition, typologie et techniques de mesure », ULG, 2005, p.81-82.

DE MULTIPLES CONCEPTS RENDENT COMPTE DES IMPACTS MAIS ILS NE SONT PAS STABILISÉS

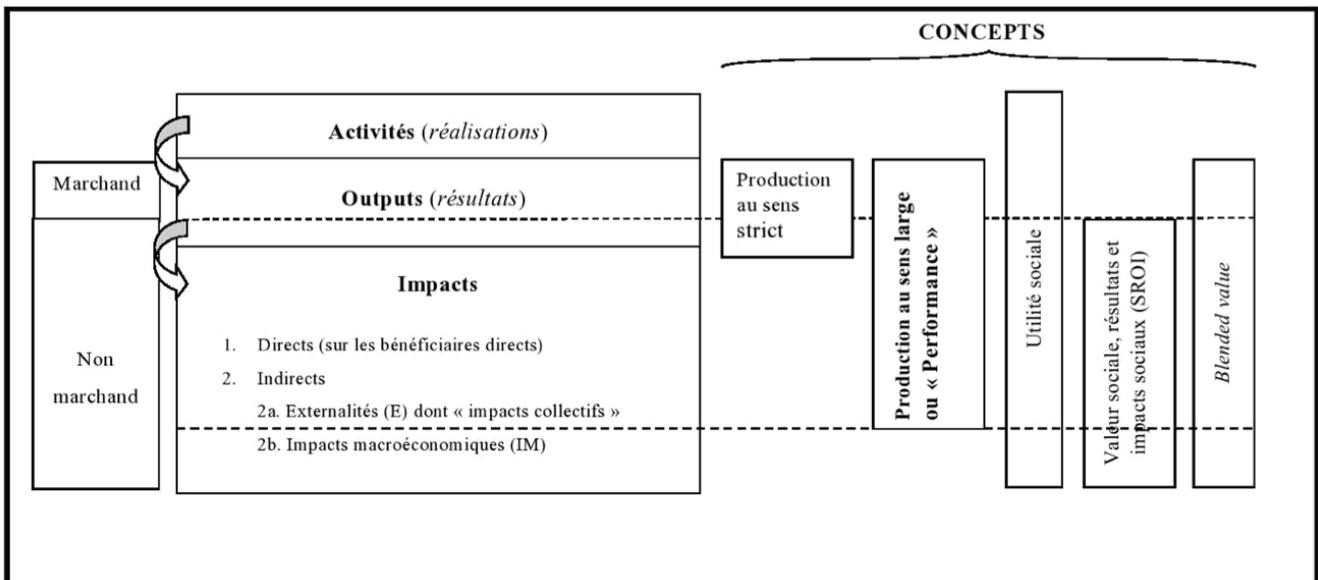
Les expressions « utilité sociale », « impact social », « valeur sociale », « bénéfices collectifs », « plus value sociale » se réfèrent aux bénéfices non monétaires d'une activité productive, et comprennent en général les effets au niveau du bien-être individuel et collectif, du capital social et de l'environnement. Mais contrairement à la notion de « retour social sur investissement » (*Social return on investment* - SROI), elles ne reposent pas sur des définitions bien établies et consensuelles. Elles ne peuvent désigner les impacts collectifs des entreprises sociales et des SIAE, car elles sont selon les cas trop réductrices soit trop englobantes (Maas 2009, Marée 2005 et 2012).

TYPOLOGIE DES IMPACTS COLLECTIFS DE L'ENTREPRISE SOCIALE D'INSERTION

Les impacts directs et indirects d'une SIAE, conséquences des résultats qu'elle engendre, portent sur les bénéficiaires directs (salariés qui voient par exemple leur employabilité accrue) et sur l'environnement socio-économique. Dans l'impact indirect, on doit faire la distinction entre les externalités au sens de l'analyse économique, et les impacts macroéconomiques (économies de dépenses, recettes fiscales supplémentaires, etc.) que l'activité de l'entreprise entraîne sur le reste de l'économie (PIB, volume de l'emploi, niveau général des prix, budget de l'État, etc.). La mesure des externalités est complexe (évaluation d'une production non marchande), tandis que la mesure monétaire des impacts macroéconomiques relève de méthodes bien établies.

Ces impacts correspondent à deux types d'effets, les effets induits (un projet génère des flux monétaires liés aux coûts de production qui rémunèrent d'autres agents) et les effets dérivés (un projet peut également avoir des effets sur l'activité économique en termes de dépenses évitées, notamment en matière de santé, de sécurité publique, ou de services sociaux). (Mertens de Wilmars et Marée 2012)¹.

Selon l'approche de Mertens de Wilmar et Marée, la performance d'une entreprise sociale correspond à sa production élargie, c'est-à-dire à l'ensemble constitué de l'*output*, des impacts directs et des impacts indirects sous forme d'externalités. Ces experts estiment que « monétariser » à tout prix n'est pas la meilleure voie pour faire ressortir la plus-value que peuvent apporter les entreprises sociales au niveau sociétal. Ils privilégient alors une analyse multicritères, constituée d'un ensemble ordonné d'indicateurs complémentaires, quantitatifs et qualitatifs, monétaires et non monétaires, sectoriels et transversaux. L'idée est de faire émerger des indicateurs propres à chaque secteur d'activité, comme



Performance et concepts apparentés - Source : La « performance » de l'entreprise sociale - Définition et limites d'une évaluation monétaire - Sybille Mertens et Michel Marée

Il fait la base d'indicateurs IRIS (*Impact Reporting and Investment Standards*) qui tente d'établir, à l'intention des entreprises et des investisseurs, une bibliothèque d'indicateurs opérationnels déclinés selon le secteur d'activités et le thème considéré. Ce type de travaux est aujourd'hui largement soutenu par le développement de l'*Impact Investing*. L'utilisation de telles batteries d'indicateurs (comme le *Global Impact Investing Rating System* -GIIRS) modifie radicalement le classement des entreprises.

LE RETOUR SOCIAL SUR INVESTISSEMENT (**SOCIAL RETURN ON INVESTMENT - SROI**) EST L'OUTIL DE MESURE LE PLUS CONSENSUEL

Proposé en 2001 par le REDF (*Roberts Enterprise Development Fund*), le SROI est basé sur l'analyse coûts-bénéfices, et sur une adaptation du retour sur investissement (*Return on investment* - ROI). L'approche du SROI (en français RSOI : retour social sur investissement) consiste à mesurer le rendement des fonds investis dans l'entreprise sociale par les différentes parties prenantes, en prenant en compte des effets échappant au calcul comptable classique. L'outil SROI est le seul à proposer une estimation monétaire globale des impacts, synthétisée en un seul chiffre (ratio).

Dans la version la plus utilisée et proposée par le SROI Network, il s'agit d'une mesure monétaire constituée du rapport entre l'estimation de la valeur sociale générée et le montant des fonds investis. La valeur sociale est la somme des valorisations des « changements » (ou « effets » ou « résultats ») observés au niveau des différentes parties prenantes de l'entreprise. On distingue alors les « *social outcomes* » (changements bruts) des « *social impacts* », qui sont les changements nets obtenus en déduisant les effets qui auraient été observés en l'absence de l'activité de l'entreprise considérée.

Par rapport à l'approche de la performance développée par Mertens de Wilmars et Marée 2012, le SROI se fonde sur une définition de la valeur sociale à la fois plus restreinte (elle n'incorpore que les résultats dits sociaux) et plus large (elle inclut les impacts macroéconomiques).

La méthode SROI s'inspire des méthodes en usage depuis plusieurs dizaines d'années dans le secteur de l'environnement pour la réalisation d'analyses coûts-bénéfices, comme celles des « préférences révélées » (la valeur des services rendus est déduite à partir de situations existantes et de décisions effectivement prises par les individus) ou de l'évaluation

contingente (recréation fictive d'un marché)². Elle s'en distingue sur deux points : son approche par partie prenante et la simplification de la valorisation monétaire qui ne provient pas de calculs économétriques.

Une analyse SROI peut viser plusieurs objectifs : à orienter une stratégie, à prendre des décisions d'investissement, à être un outil de gestion financières et des RH pour les managers, ou encore à communiquer sur l'impact social créé et attirer des financeurs.

2. Le SROI aurait aussi des principes communs avec des approches comme le Reporting social, la Global Reporting Initiative et les standards AA1000 d'AccountAbility pour le développement durable (ESSEC 2011).

LA MÉTHODE SROI EST PRÉSENTÉE DANS LE « GUIDE DU RETOUR SOCIAL SUR INVESTISSEMENT » (ESSEC, 2011), TRADUCTION DU MANUEL DE RÉFÉRENCE ANGLAIS

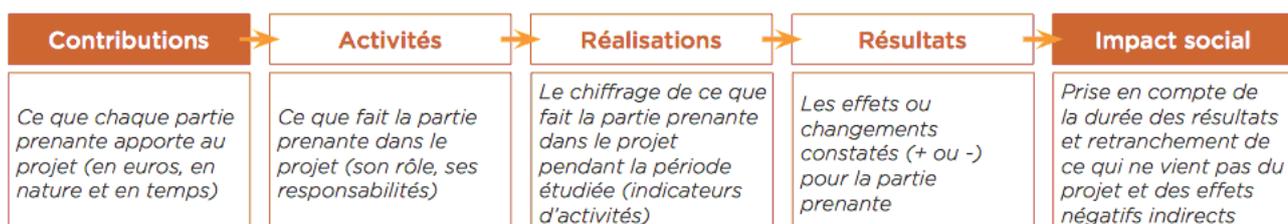
L'ESSEC a publié le Guide du retour social sur investissement en 2011, traduction de « *A Guide to Social Return on Investment* », document de référence de l'approche SROI publié par The Cabinet Office britannique. L'ESSEC a édité l'année suivante un document qui applique l'approche SROI à l'insertion par l'activité économique (« Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique »).

Dans ce rapport, l'approche SROI a été appliquée à deux SIAE (« *Envie Île de France* » et « *le Potager de Marianne* »). Peter Scholten, spécialiste hollandais de l'évaluation de l'impact social et méthodologue d'une étude similaire réalisée en Meurthe-et-Moselle a apporté un soutien méthodologique, dans le cadre du partenariat de l'ESSEC avec l'entreprise sociale *Social E-valuator*.

L'Avisé, agence créée en 2002 par la Caisse des Dépôts afin d'accroître le nombre et la performance des structures de l'économie sociale et solidaire, est associée à ce mouvement de construction d'indicateurs.

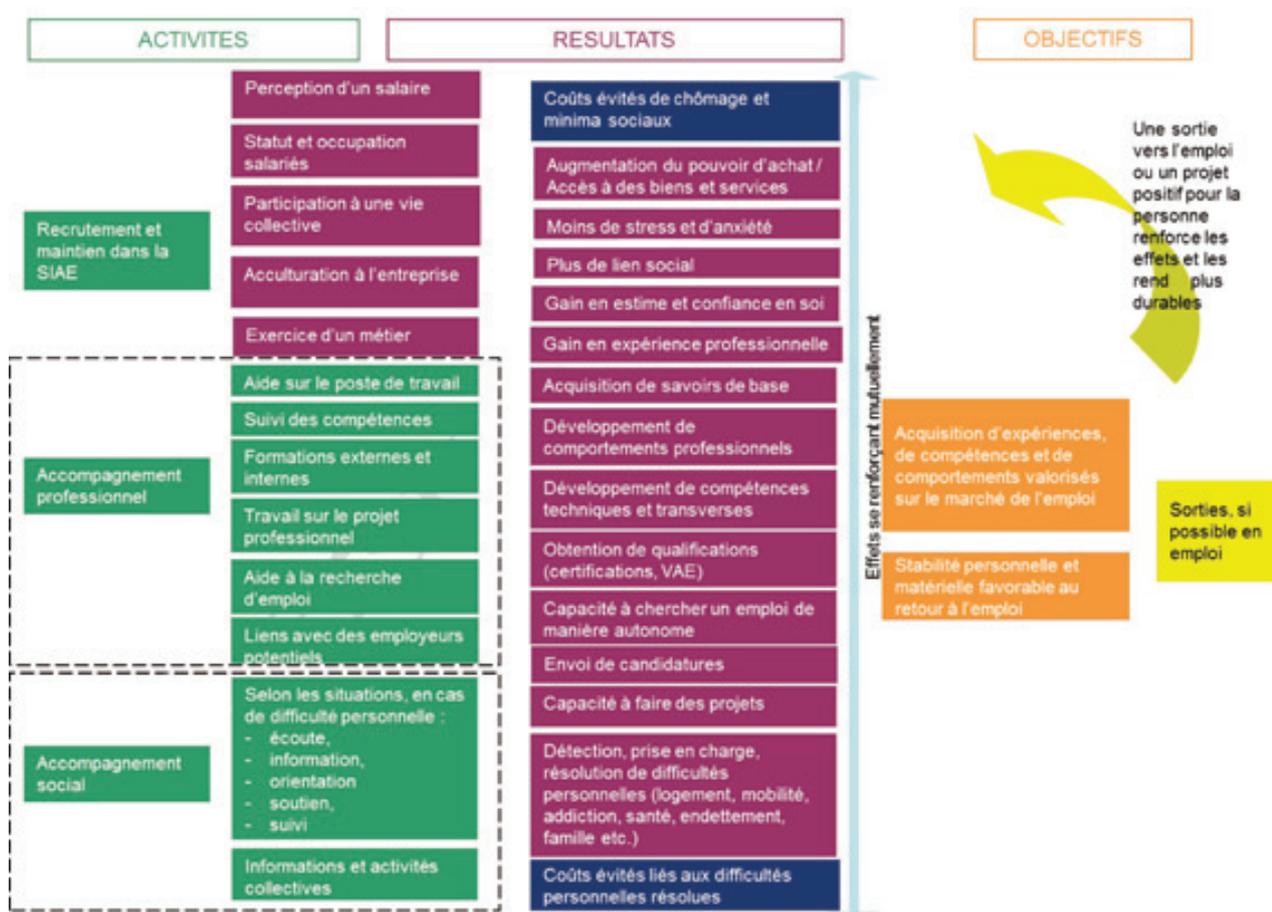
Les graphiques suivants soulignent les étapes nécessaires avant d'obtenir une mesure de l'impact social d'un projet ou d'une entreprise.

Les étapes d'une analyse SROI	Les principes d'une analyse SROI
<ul style="list-style-type: none"> - Définir le champ d'application et identifier les parties prenantes - Expliciter le changement - Attester les résultats et leur attribuer une valeur - Déterminer l'impact - Calculer le SROI - Rendre compte, utiliser et intégrer 	<ul style="list-style-type: none"> - Impliquer les parties prenantes - Comprendre ce qui change - Évaluer ce qui compte - N'inclure que ce qui est « matériel » - Ne pas surévaluer - Être transparent - Vérifier les résultats <p>Source : le Guide du Retour Social sur Investissement</p>



Source : ESSEC, « Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique », Les Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social IIES, 2012 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201202_Essec_SROI.pdf

VISION D'ENSEMBLE DES ACTIVITÉS ET RÉSULTATS POTENTIELS D'UNE SIAE (ESSEC 2011)



Source : ESSEC, « Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique », Les Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social IIES, 2012 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201202_Essec_SROI.pdf

L'UTILISATION DE « PROXY » POUR APPROXIMER LA VALEUR MONÉTAIRE DES IMPACTS

Le SROI se concentre sur la mesure de la valeur créée pour les parties prenantes. Selon le Guide SROI, « différentes parties prenantes peuvent avoir des perceptions différentes de la valeur qu'ils tirent de différents biens. En estimant cette valeur par le biais de proxys financiers, et en combinant ces valorisations, on arrive à estimer la valeur sociale totale créée par une intervention ».

Dans l'approche du SROI, les changements sont mesurés sur le plan monétaire : un « proxy » est l'approximation de la valeur recherchée. Le Guide SROI distingue les proxys « aisés à trouver » des proxys « plus problématiques ». Les premiers se présentent surtout sous la forme d'économies (dépenses évitées) et d'augmentations de revenus (des recettes fiscales supplémentaires...).

Les proxys plus problématiques sont tous ceux pour lesquels il convient de recourir à d'autres modes d'évaluation. Le Guide SROI propose un tableau récapitulatif des proxys déjà utilisés dans des analyses SROI.

Partie prenante	Résultat	Indicateur	Proxys possibles
Personne ayant une maladie mentale	Amélioration de la santé mentale	<ul style="list-style-type: none"> • Temps passé à la socialisation • Niveau de participation à de nouvelles activités • Niveau du recours aux services de santé mentale 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût de l'appartenance à un club/un réseau social • Pourcentage du revenu normalement dépensé en loisirs • Coût de séances avec une psychologue
Communauté locale	Amélioration de l'accès aux services locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Souscription à ces services, et par quel type de souscripteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Économie en temps et en frais de transport si l'on est capable d'accéder localement à ces services
Personne ayant un problème physique	Amélioration de la santé physique	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de visites chez un médecin généraliste • Degré d'amélioration de la santé (déclaré par l'intéressé) • À quelle fréquence pratiquent-ils une activité physique ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût de la consultation chez un généraliste • Coût de l'assurance santé • Coût d'une adhésion à un club de sport
Aide à domicile	Amélioration du bien-être	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'heures de pause / passées à des activités de loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> • Valeur des heures passées à pratiquer ces activités
L'environnement	Réduction des déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Quantité de déchets allant à la décharge • Niveau des émissions carbonées 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des frais de traitement des déchets • Coût des émissions de CO²
Familles de prisonniers	Amélioration des relations avec la famille et du lien social	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de visites de la famille • Satisfaction liée aux visites de la famille 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût et temps dépensés dans le trajet
Jeunes	Baisse de la consommation de drogue	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de consommation de drogue 	<ul style="list-style-type: none"> • Montant moyen dépensé par les jeunes gens dans l'achat de drogues
Délinquants	Baisse de la récidive	<ul style="list-style-type: none"> • Fréquence des délits pour lesquels le participant est inculpé • Nature du délit 	<ul style="list-style-type: none"> • Salaire perdu en raison du temps passé en prison ou à des travaux d'utilité collective
Personne quittant un programme de soins	Baisse du nombre de sans-logis	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à un logement au moment où la personne quitte le programme de soins • Le logement correspond-il aux attentes de la personne ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Loyer • Coût d'un hébergement en foyer
Femme délinquante	Amélioration des relations familiales	<ul style="list-style-type: none"> • L'enfant continue à vivre dans la maison familiale 	<ul style="list-style-type: none"> • Montant dépensé annuellement par les parents pour leurs enfants • Valeur du temps passé avec ses enfants • Frais de garderie
Communauté locale	Amélioration de la façon dont est perçue la localité	<ul style="list-style-type: none"> • Les résidents constatent des améliorations dans leur localité 	<ul style="list-style-type: none"> • Évolution dans les prix de l'immobilier • Montants dépensés dans l'amélioration des logements

Source : ESSEC, *Guide du retour social sur investissement*, 2011 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201105_Essec_GuideSROI.pdf

Le Guide rend aussi compte des diverses options qui s'offrent dans le calcul, par exemple pour calculer le coût de la SIAE ou valoriser monétairement un impact (exemple ci-contre d'impacts qui peuvent être valorisés pour les salariés en insertion).

Exemples *indicatifs* de valorisation des impacts
- Pour les salariés en insertion

Famille de résultats	Exemples d'indicateurs de mesure à valoriser	Méthode de valorisation proposée	Explications de calculs possibles	Valeur indicative par unité, pour un an
Accroissement du revenu	Différentiel de revenu par rapport à la situation sans emploi (inclure allocations « perdues »)	Revenus générés estimés	Hypothèse de passage du RSA au SMIC net: - RSA moyen de 422€ par mois en 2009 - SMIC net mensuel de 1055,42€ au 1er janvier 2010 pour tous les salariés - Salariés à temps partiel, 24h/semaine Soit 1055x12x0,68 (tps partiel 24h) - 422x12 = 3500 €. Si le salarié en insertion avait encore droit à des indemnités chômage, on peut remplacer 422€ par une estimation du montant moyen de ces indemnités (ex: 700€)	3 500 €
Acquisitions de compétences et de comportements valorisés sur le marché de l'emploi	Nombre de salariés ayant amélioré significativement leur savoir être au travail, se traduisant par un meilleur respect des horaires	Coût épargné estimé	Jours d'absentéisme ou retards désormais évités: - Hypothèse d'un coût d'une journée d'absence à 75€ (7,5 heures de travail x 10 €)	75 €
	Nombre de salariés ayant amélioré significativement leur maîtrise du français	Proxy	Comparaison avec des cours de français pour passer d'un niveau 1 à un niveau 2 de maîtrise de la langue: - Étude des offres de 6 organismes de formation sur Internet - En moyenne, 10 € par heure et session de 80h nécessaires au rythme de 2h par semaine pendant 1 an	800 €
	Nombre de salariés ayant amélioré significativement leur maîtrise de l'informatique	Proxy	Comparaison avec des formations d'initiation à Word: - Étude des offres d'une quinzaine d'organismes sur Internet - En moyenne formation sur 2 jours à 35€ de l'heure	500 €
	Nombre de salariés ayant amélioré significativement leur maîtrise d'une autre compétence clé (ex: mathématique, sciences etc.)	Proxy	Comparaison avec des cours de mathématique: - Étude des offres de 3 organismes de formation sur Internet - En moyenne, formation de 30h pour l'acquisition des fondamentaux de l'arithmétique plus 50h pour le perfectionnement, à 10 € de l'heure.	800 €
	Nombre de salariés désormais capables de rechercher un emploi de manière autonome	Proxy	Comparaison avec des formations à la recherche d'emploi: - Étude des offres de deux organismes de formation sur Internet - En moyenne 550 € par jour avec 3 jours de formation (Recherche d'emploi, CV&Lettre, Entretien d'embauche)	1 650 €
	Nombre de salariés ayant défini un projet professionnel en phase avec les souhaits et capacités	Proxy	Comparaison avec un coaching professionnel personnalisé: - Étude des offres d'une douzaine de coachs professionnels - En moyenne, 70 € HT de l'heure pour environ une séance tous les 15 j, pendant 3 à 6 mois.	700 €

Source : ESSEC, « Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique », Les Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social IIES, 2012 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201202_Essec_SROI.pdf

Une fois clarifiées les dimensions de l'impact social de la SIAE, on quantifie les résultats identifiés pour chacune des parties prenantes. Pour cela, on s'appuie sur des indicateurs qui permettent de se projeter en se fixant des objectifs et de réaliser un suivi dans le temps pour mesurer l'impact social créé. Le rapport propose une liste suggestive d'indicateurs. Certains d'entre eux sont repris du Guide pratique de la FNARS « *Comment valoriser l'insertion sociale et professionnelle des SIAE ?* » (2009).

Les indicateurs sont regroupés dans 6 thématiques : 1) Emploi, 2) Développement professionnel des salariés en insertion, 3) Capacité à rechercher un emploi, 4) Amélioration des conditions matérielles, 5) Bien-être et épanouissement personnel, 6) Effets négatifs potentiels des SIAE.

À titre d'exemple, la liste ci-après montre des indicateurs liés au développement professionnel.

Indicateurs liés au développement professionnel des salariés en insertion

Résultats	Exemple d'indicateurs
Gain en expérience professionnelle	Nombre moyen de postes occupés (ou missions pour ETTI et AI) par salarié en insertion pendant le parcours
	Durée moyenne dans chaque poste (ou mission)
	Nombre de salariés en insertion ayant obtenu une promotion
	Nombre de salariés en insertion ayant fait un stage d'immersion dans une entreprise classique (hors mission)
Remise à niveau dans les savoirs de base	Nombre de salariés en insertion participant à des formations dans les savoirs de base, durée moyenne et types des formations
	Nombre de salariés en insertion bénéficiant de formations dans les savoirs de base ayant suivi les formations jusqu'au bout
	Nombre de salariés en insertion ayant bénéficié de formations dans les savoirs de base déclarant que les formations leur ont été utiles
	Nombre de salariés en insertion ayant reçu des attestations / certifications / diplômes à la suite de leur participation à des formations dans les savoirs de base
	Progression moyenne du positionnement des salariés en insertion dans un référentiel de compétences clés pendant le parcours dans la SIAE (processus d'évaluation à mettre en place en interne ou recours à une évaluation externe)
Acquisition de compétences transverses et techniques	Nombre de salariés en insertion participant à des formations préqualifiantes et qualifiantes, durée moyenne et types des formations (internes et externes)
	Nombre de salariés en insertion participant à des formations préqualifiantes et qualifiantes ayant suivi les formations jusqu'au bout
	Nombre de salariés en insertion ayant participé à des formations préqualifiantes et qualifiantes déclarant que les formations leur ont été utiles
	Nombre de salariés ayant reçu une attestation de compétences signée par la SIAE ou par un organisme extérieur
	Nombre de salariés ayant validé leurs formations préqualifiantes et qualifiantes et reçu une certification / un diplôme / un titre professionnel
	Progression moyenne du positionnement des salariés en insertion dans un référentiel de compétences métiers ou transversales (processus relevant plutôt de la responsabilité de l'encadrement technique interne)
Orientation pour le futur	Nombre de sortants de la SIAE s'orientant vers un parcours de formation

Source : ESSEC, « Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique », Les Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat IIES, 2012 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201202_Essec_SROI.pdf

LA CARTE DES IMPACTS

Le cœur de l'analyse SROI consiste à réaliser une carte des impacts avec les contributions, les activités, les réalisations, les résultats et les impacts pour chaque groupe de parties prenantes identifié. Les praticiens du SROI conseillent de renseigner cette carte en concertation avec des représentants des parties prenantes. Pour passer des résultats à l'impact, on doit estimer la part effective des changements constatés relevant des activités étudiées et celle relevant de l'intervention d'autres facteurs, estimer également ce qui serait arrivé quoi qu'il arrive (poids mort) et s'interroger sur la possibilité d'effets négatifs indirects. La valeur monétaire de l'impact social correspondra au numérateur du ratio SROI et la valeur monétaire des contributions à son dénominateur.

Ici un extrait de la carte des impacts remplie à partir de l'exemple hypothétique d'une association, Le Chemin du Repas (association caritative développée à partir d'un service de livraison de repas à domicile proposé par des bénévoles).

UN RATIO FINAL QUI REFLÈTE LES CHOIX DES PARTIES PRENANTES

Comme le rappelle le rapport ESSEC 2012, chiffrer l'efficacité ne veut pas dire que l'on est dans de l'objectivité absolue. L'analyse SROI établit un ratio de la somme des impacts sur la somme des ressources mobilisées pour les générer. Ce ratio final SROI dépend des options prises et des hypothèses retenues, des résultats que les parties prenantes ont choisi de mesurer, ainsi que des indicateurs de suivi mis en place.

			ÉTAPE 4				ÉTAPE 5					
			Poids mort	Attribution	Diminution	Impact net	Calcul du Retour Social					
Proxy financier	Valeur en €	Source	%	%	%	%	Taux d'actualisation	3.5 %				
Quelle proxy utiliser pour valoriser économiquement le changement ?	Quelle est la valeur du changement constaté ?	Comment allons-nous collecter(l'information sur cette valeur monétaire ?	Que ce serait-il passer sans notre action ?	Quelle est la part du changement ne relevant pas de notre projet ?	Est-ce que le résultat peut s'amenuiser dans le temps ?	Quantité x proxy financier - (poids morts et attribution)	Année 1 (après l'activité)	Année 2	Année 3	Année 4	Année 5	
Coût de prise en charge en service d'urgences	111 €	Coût de la sécurité sociale	0 %	5 %	50 %	737 €	737 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
Coût d'hospitalisation pour un examen complet en gériatrie	5 858 €					38 952 €	38 952 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
Hospitalisation de longue durée en service de gériatrie	8 519 €					56 651 €	56 651 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
Consultation chez un médecin généraliste	22 €	Coût de la sécurité sociale	0 %	10 %	10 %	1 814 €	1 814 €	1 633 €	1 470 €	1 323 €	1 190 €	
Coût annuel moyen des inscriptions / abonnements	57 €	Dépenses moyennes en transport en commun, loto et clubs de travaux manuels	10 %	35 %	0 %	533 €	533 €	0 €	0 €	0 €	0 €	
Visites d'infirmières à domicile	40 €	Coût de la sécurité sociale	100 %	0 %	0 %	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	

Source : ESSEC, Guide du retour social sur investissement, 2011 - lien : http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201105_Essec_GuideSROI.pdf

LE SROI SOULÈVE NOMBRE DE QUESTIONS : LES LIMITES DE CETTE APPROCHE

Le SROI se concentre sur la mesure de la valeur créée pour les parties prenantes et non pas la mesure des coûts et bénéfices pour l'ensemble de la société.

Les tentatives de mesure d'un SROI sont toujours spécifiques à l'entreprise évaluée et ne peuvent pas permettre des comparaisons entre entités différentes. La comparaison des ratios de retour social n'est sans doute pas pertinente.

La faiblesse du SROI est aussi dans sa volonté de mesurer à l'aide d'un seul chiffre la valeur sociale de l'entreprise sociale en additionnant des mesures monétaires relatives à différents types d'impacts et en recourant à des techniques très diverses. Des experts s'interrogent sur la signification économique précise de la valeur totale ainsi obtenue (Arvidson et al. 2010, Mertens de Wilmars et Marée 2012). Et l'évaluation monétaire des proxys problématiques relève de méthodes indirectes ou des préférences révélées qui ne sont pas exemptes de reproches.

DES MÉTHODES PLUS OU MOINS AMBITIEUSES DE PRISE EN COMPTE DES GAINS DE L'IAE ET DES COÛTS ÉVITÉS

Dans l'option minimale (« Synthèse des études territoriales : résultats et perspectives », CNIAE, 2009) le calcul coût-bénéfice de l'IAE ne prend en compte que les seules données macro-économiques de base, la valeur générée par l'activité des SIAE (chiffre d'affaire), la valeur qu'elles injectent dans l'économie (salaires versés, achats réalisés), leurs contributions fiscales et sociales (charges patronales, impôts et taxes), total auquel on soustrait les subventions reçues et les exonérations.

Dans des versions plus ambitieuses :

- on prend aussi en compte les **coûts évités d'indemnisation et de fourniture de minimas sociaux** (McKinsey&Company/Askoha, « *Étude d'impact de l'entrepreneuriat social* », 2012) : les coûts prennent ici en compte les subventions et le versement d'un complément RSA ; les gains prennent en compte les taxes et charges perçues, le coût évité de l'inactivité, et ce que rapporte la réintégration durable sur le marché du travail (en revanche la diminution des problèmes sociaux n'est pas quantifiée).
- on estimera les **impacts de l'IAE dans plusieurs domaines** (ici 6 domaines : système de santé, gains économiques provenant de la hausse de productivité des participants, gains économiques au niveau des enfants des participantes, coûts évités au système de justice et carcéral, coûts évités et gains pour les programmes spécifiques du gouvernement du Québec, et enfin du programme d'assurance-emploi pour le gouvernement fédéral). (« *Études d'impacts socio-économiques des entreprises d'insertion au Québec* », CEIQ, 2011).
- On estimera les **gains dits « intangibles »** associés à une meilleure estime de soi, au sentiment d'accomplissement personnel et professionnel, à la participation accrue au sein de la société et à des relations plus approfondies avec son environnement social. Ces bénéfices individuels concourent à l'employabilité individuelle. (« *Étude sur les coûts-bénéfices dans l'insertion par l'activité économique* », Région Lorraine, Meurthe et Moselle ; méthodologies d'Hanvinsky qui a estimé ces gains intangibles pour la lutte contre le décrochage scolaire).

documents mobilisés

- Mertens de Wilmars et Marée, *La performance de l'entreprise sociale : définitions et limites d'une évaluation monétaire*, Revue Internationale P.M.E., De Boeck Université, vol. 25, 2012 - <http://www.erudit.org/revue/ipme/2012/v25/n3-4/1018418ar.html>
- Michel Marée, *Les impacts collectifs de l'insertion : définition, typologie et techniques de mesure*, ULG, 2005
- ESSEC, *Guide du retour social sur investissement*, 2011 - http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201105_Essec_GuideSROI.pdf
- ESSEC, *Évaluer l'impact social avec l'approche SROI - Application au secteur de l'Insertion par l'Activité Économique*, Les Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social IIES, 2012 - http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201202_Essec_SROI.pdf



EXEMPLES DE RÉSULTATS : LE RETOUR SUR INVESTISSEMENT DANS LES CHAMPS DE L'ÉDUCATION (PETITE ENFANCE), DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL ?

Cédric POLÈRE

Depuis une vingtaine d'années, les études et expérimentations se sont multipliées pour mesurer le coût de problèmes sociaux non traités, mais aussi le retour sur investissement des dépenses en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE), ou de la santé (dépenses pour améliorer l'état de santé).

L'objectif de ces recherches est d'évaluer si les bénéfices escomptés d'une décision politique d'action sociale seront supérieurs aux coûts prévus.

LES PROBLÈMES SOCIAUX ONT UN COÛT IMPORTANT... QUI A ÉTÉ ÉVALUÉ

► LES COÛTS DE LA PAUVRETÉ

- « *The cost of poverty – An Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario* », Ontario Association of Food Banks, nov. 2008

Réalisée selon une méthodologie approuvée par trois économistes canadiens reconnus, la thèse principale de cette étude est que les gouvernements de l'Ontario et du Canada pourraient dégager des économies substantielles en mettant en place une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté basée sur une approche d'analyses coûts-bénéfices. Selon les auteurs, Ottawa et les provinces tendent à justifier les initiatives de lutte à la pauvreté sur des bases morales plutôt qu'économiques. Ceci amène ces organismes à ne pas réaliser d'analyses coûts-bénéfices qui révéleraient les gains et les coûts des mesures visant une réduction importante de la pauvreté. Cette mauvaise appréciation des gouvernements aboutit à un investissement insuffisant et continu au niveau de la lutte contre la pauvreté.

► LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE

- « *Cost Estimates of Dropping Out of High School in Canada* », Olena Hankivsky, Simon Fraser University, décembre 2008

Dans cette étude, Hankivsky démontre que le décrochage scolaire comporte des coûts économiques exorbitants pour les individus concernés et pour l'État. L'étude a été réalisée pour le Conseil canadien de l'apprentissage.

Voir l'étude « *Évaluation partenariale de la lutte contre le décrochage scolaire* », SGMAP, octobre 2014.

► LES VIOLENCES DOMESTIQUES

- « *Les coûts engendrés par la violence domestique* », BFEG, 2013

Cette étude évalue les différents coûts que peut subir une personne victime de violence domestique. Elle distingue trois catégories de coûts : les coûts directs tangibles (directement engendrés par l'acte violent, comme les frais de santé, les frais de soutiens, d'accompagnement ou les frais de justice et de réparation), les coûts indirects intangibles (ou coûts d'opportunité liés à la perte de revenu de la personne victime de violence), et les coûts intangibles (ou coûts non mesurables, comme l'altération de la qualité de vie liée à la peur, la souffrance, la douleur, vécue par la personne, ses enfants, son entourage, etc.).

Malgré les difficultés à procéder à des calculs précis, cette étude donne un ordre de grandeur très interpelant des coûts totaux engendrés par ces actes de violence : des coûts tangibles (directs + indirects) annuels entre 164 et 287 millions de francs suisses, et une évaluation des coûts intangibles de la violence dans les relations de couple (encourus tout au long de la vie), qui représentent presque 2 milliards de francs suisses (cf. site de l'Aifris).

ÉDUCATION DANS LA PRIME ENFANCE : RETOUR SUR INVESTISSEMENT

► L'INVESTISSEMENT DANS LA PETITE ENFANCE PRODUIT UN RETOUR SUR INVESTISSEMENT IMPORTANT (note TDTE n°14, déc. 2012)

« L'idée s'est répandue qu'une inscription précoce "à l'école" des enfants de 1 à 3 ans leur permet de prendre un bon départ dans la vie, tout particulièrement dans le cas d'enfants issus de familles pauvres ou dont la langue maternelle n'est pas le français.

Ces intuitions ont été confirmées par une grande étude réalisée aux États-Unis sur un programme exemplaire (Early Head Start) destiné aux enfants de 3 ans et à leurs parents. Les analyses d'impact soulignent que ces enfants ont eu de meilleurs résultats en matière de développement cognitif et langagier que les autres enfants, que les relations avec leurs parents étaient plus fructueuses et qu'ils se comportaient de façon moins agressive ; parallèlement, les parents étaient en mesure de mieux stimuler leurs enfants sur les plans du langage et de l'apprentissage, leur faisaient plus de dictées et distribuaient moins de fessées !

Deux économistes canadiens ont recommandé de considérer l'EAJE comme un bien public, sur la base d'un argument similaire à celui qui justifie l'enseignement public. Inscire un enfant dans un centre d'EAJE n'est pas seulement bénéfique à l'enfant mais aussi à la famille ; dans ces conditions, les mères de famille peuvent travailler et contribuent aussi au revenu familial. Au-delà, c'est toute l'économie qui en profite, le travail de la mère (ou du père) contribue à la production et engendre des recettes fiscales supplémentaires. Cerise sur le gâteau, l'État réduit son déficit social ou son financement de la protection sociale.

Toutes les études coûts/bénéfices confirment que les avantages découlant de services d'EAJE de qualité compensent largement les coûts. Comment l'expliquer ? Le prix Nobel d'économie, James Heckman, est persuadé que la période de la petite enfance constitue un moment unique pour investir dans le capital humain. L'attention et les soins apportés aux petits enfants sont d'une énorme importance compte tenu de l'exceptionnel développement neurologique qu'ils connaissent alors. En investissant dans la période fondatrice de la petite enfance, on accroît la productivité de la période suivante et ainsi de suite. C'est dans la petite enfance que s'acquièrent les dispositions favorables (ou non) pour l'apprentissage et les aptitudes comme la communication, l'autonomie, la créativité, la résolution de difficultés...

En Suède, les enfants qui entrent dans un service d'EAJE dès l'âge de un an (ou plus tôt) obtiennent, à l'âge de 13 ans, des résultats scolaires supérieurs de 10 à 20 % à ceux des enfants gardés exclusivement à la maison. Il semble aujourd'hui avéré que « l'entrée précoce dans un service d'accueil préfigure généralement un adolescent créatif, socialement confiant, populaire, ouvert et indépendant ».

À l'âge de 12 ans, les enfants qui ont bénéficié de services d'EAJE de qualité sont meilleurs en lecture et en mathématiques que ne le sont ceux qui ont eu une éducation de moindre qualité. Mais la surprise fut de constater que ces fossés se creusaient au fur et à mesure que les enfants grandissaient, quels que soient le revenu familial et le niveau d'instruction des parents.

Les spécialistes sont convaincus que la pauvreté des enfants a d'énormes conséquences financières sur leur devenir d'adulte et sur l'économie en général. Pensons au manque à gagner en termes de revenu d'une moindre formation, voire d'échecs scolaires, mais

aussi aux effets sur la santé et la criminalité. Une étude américaine l'évalue à 4 % du PIB, ce qui montre à l'évidence l'ampleur de ces coûts cachés.

Nous ne disposons pas d'une étude équivalente en France. Mais tout permet de dire que la France n'échappe pas à un coût social faramineux. Il n'est qu'à penser aux 150 000 jeunes qui sortent chaque année sans aucun diplôme du système scolaire et qui connaissent ensuite de grandes difficultés d'insertion.

Les études soulignent que les conséquences de la pauvreté sont plus lourdes et plus prégnantes chez les très jeunes enfants que dans n'importe quel autre groupe d'âge. Or, la pauvreté infantile a augmenté dans la grande majorité des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données.

Il est désormais prouvé que les conséquences d'une situation de pauvreté sont majeures sur les enfants. Ils ont alors beaucoup moins de chances d'atteindre le même niveau de compétences et de capital humain que les enfants issus de milieux sociaux économiques plus élevés.

L'intervention précoce est-elle efficace ? De nombreuses études réalisées dans différents pays montrent qu'une intervention précoce contribue largement à mettre les enfants pauvres (issus de familles à bas revenus) sur la voie de l'épanouissement et de la réussite scolaire. Toutes constatent que des programmes sociaux éducatifs intégrés et correctement financés améliorent les aptitudes sociales et cognitives des enfants à risque (enfants pauvres ou enfants de parents peu instruits). En plus, on observe une amélioration du taux d'emploi des femmes, le recul de la pauvreté infantile et le renforcement de la cohésion familiale.

Sur le plan financier, il a été montré qu'un dollar investi dans l'EAJE à plein temps et de grande qualité génère un rendement de 4 dollars pour les enfants, leurs familles et les contribuables. En parallèle, on constate que les participants ainsi que leurs mères gagneront mieux leur vie et que les pouvoirs publics réalisent ensuite des économies substantielles sur les programmes d'enseignement spécial ou de rattrapage.

Ainsi, l'établissement de services à la petite enfance est très bénéfique aussi bien pour les enfants que pour les familles et la société. Les évaluations coûts/bénéfices sont très largement concordantes pour mettre en évidence des retombées très importantes. Tout comme l'éducation des enfants de plus de 3 ans, la petite enfance doit donc faire l'objet d'un investissement social de qualité. »

► LA CRÉATION D'UN CRÈCHE

- « Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande », egalite.ch 2009, <http://www.faje.ch/Documentation/QuandLeTravailCoute-7CantonsFR.pdf>
- Étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande - Mackenzie Oth L., « La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte », 2002, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dec/befh/fichiers_pdf/etude-020101-creches.pdf

Une étude en Suisse de 2002 (Mackenzie Oth L., 2002) montre que c'est l'absence d'une crèche qui coûte, non son existence. Par exemple, à Genève, cette étude montre qu'investir dans l'accueil professionnel de la petite enfance coûterait 1 056 000 CHF, mais que cet investissement rapporte en avantages directs plus de 1 901 000 CHF (sous forme de revenus et d'impôts supplémentaires, de contributions au système de protection sociale, etc.), et un nombre important d'avantages indirects non chiffrés, comme une meilleure qualité de vie pour les parents et les enfants, une meilleure intégration sociale de la famille, une meilleure égalité des chances entre les enfants et pour les entreprises, un plus grand potentiel de personnel qualifié ou un plus faible taux de rotation du personnel. (cf. site de l'Aifris)

SANTÉ

► L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE (APA) A DES EFFETS BÉNÉFIQUES EN PERMETTANT À L'ENTOURAGE D'ENGAGER DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES

- « *The Effect of Public Subsidies for Formal Care on the Care Provision for Disabled Elderly People in France* », Roméo Fontaine, *Économie publique/public economics* n°28/29, 2012

La création de l'APA a un effet sur la demande de soins formels en permettant de financer des besoins qui n'étaient, jusque-là, pas encore couverts. Elle permet une substitution entre soins informels assurés par l'entourage et soins formels désormais financés grâce à l'APA. Pour l'entourage, cette « décharge » va permettre d'engager des activités productives. L'effet est « *bénéfique pour la société si l'on mesure l'effet indirect dû à un retrait potentiel du marché du travail ou aux pathologies et au stress, induit par ces soins accordés à leur parent dépendant* ».

► INVESTISSEMENT DANS LA SANTÉ (note TDE)

« *L'amélioration de l'état de santé a bien un effet positif sur la productivité de l'économie, autrement dit sur la croissance du PIB par habitant.* »

« *La démonstration est faite pour une base de 47 pays développés et en développement sur la période de 1940 à 2000. On en conclut sans aucun doute possible que les dépenses de santé dopent la croissance de la productivité des économies, sur le long terme.*

Non seulement elles contribuent à la création d'emplois, mais elles ont un impact sur le pouvoir d'achat des actifs. Autrement dit, les dépenses de santé passent du statut de « dépenses improductives » à celui d'investissement. La corrélation entre la santé et la productivité est forte pour les pays en développement. Plus faible pour nos pays développés, mais elle n'en est pas moins réelle. Pour ces derniers pays, un autre enseignement des plus fondamentaux doit être tiré de cette étude : c'est surtout la réduction de la mortalité des moins de 40 ans qui accélère les gains de productivité. Investir dans la meilleure santé des moins de 40 ans devrait constituer un progrès essentiel. À l'heure du vieillissement et du recul de l'âge de la retraite, cet enseignement est primordial. Nous devons nous préoccuper de la santé des jeunes actifs non seulement pour des raisons humaines, mais aussi pour des raisons économiques bien comprises : le maintien de leur bonne santé leur permettra de travailler plus longtemps et d'être plus productifs, avec tous les bénéfices induits sur l'ensemble de l'économie. Un autre résultat bien établi par les économistes montre que l'amélioration de la santé des enfants a un effet direct sur l'assiduité à l'école et sur les résultats scolaires. Il faudra s'en souvenir lorsque viendra vraiment le temps des réformes de santé vers plus de prévention. »

► BÉNÉFIQUES ET COÛTS ÉVITÉS LIÉS À LA TÉLÉASSISTANCE ET DE LA DOMOTIQUE POUR LES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES À DOMICILE (Limousin)

Une expérimentation en cours depuis plusieurs années dans le Limousin évalue l'apport de la téléassistance et de la domotique pour les personnes âgées dépendantes à domicile. Une centaine de foyers de personnes âgées (83 ans en moyenne) ont été gratuitement équipés de divers dispositifs simples : déclenchement d'une alarme si une personne a une difficulté ou tombe (suivi d'un secours rapide), présence de chemins lumineux, etc. Les personnes tombent 1,6 fois moins et leur chute entraîne 2,6 fois moins d'hospitalisation. De plus, les personnes âgées sont significativement moins dépressives et le besoin d'aides à domicile a diminué. Compte tenu des coûts évités (chutes et hospitalisation) le temps de retour sur investissement est exceptionnel : un an et sept mois !

- Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État providence*, Seuil, 2008 (extraits) Roméo Fontaine, *Économie publique/public economics* n°28/29, 2012. Note TDTE n°14, déc. 2012
« *Évaluation partenariale de la lutte contre le décrochage scolaire* », SGMAP, octobre 2014 : http://cache.media.education.gouv.fr/file/2014/85/8/Rapport-Evaluation-partenariale-de-lutte-contre-le-decrochage-scolaire_331858.pdf
- « *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande* », egalite.ch 2009, <http://www.faje.ch/Documentation/QuandLeTravailCoute-7CantonsFR.pdf>
- Mackenzie Oth L., « *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte* », 2002, http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dec/befh/fichiers_pdf/etude-020101-creches.pdf
- « *The Effect of Public Subsidies for Formal Care on the Care Provision for Disabled Elderly People in France* », Roméo Fontaine, *Économie publique/public economics* n°28/29, 2012



QUELS SONT LES RÉSULTATS ET IMPACTS GLOBAUX DES POLITIQUES D'INSERTION TELS QUE MESURÉS PAR CES NOUVEAUX INDICATEURS ?

Cédric POLÈRE

Les acteurs de l'insertion et de l'intervention sociale doivent de plus en plus justifier leurs coûts – notamment pour les collectivités, sans être à même de démontrer les bénéfices financiers et sociaux de leur action, qui leur semblent pourtant évidents. Toute la question est donc de les rendre visibles, malgré leur caractère souvent non-monétarisé. Selon l'AIFRIS (Association Internationale pour la Formation, la Recherche et l'Intervention Sociale), « ce déséquilibre est lié à deux aspects fondamentaux : d'une part, à la difficulté inhérente à l'évaluation de toute action sociale par des résultats très souvent qualitatifs et non-monétaires, d'autre part à la culture et la tradition de l'action sociale, qui omet trop souvent de parler de "bénéfices", comme si agir en terme d'intervention sociale était automatiquement synonyme de conséquences positives pour la société » (site web de l'AIFRIS).

Parce que les SIAE cherchent de plus en plus à montrer leur valeur ajoutée et interpellent les méthodologues, les méthodes tendent à se renforcer, et des résultats probants émergent. Pour autant, ces résultats permettent rarement d'envisager l'impact global de l'IAE à l'échelle d'une nation ou d'une région, ni de calculer son retour sur investissement pour un financeur donné.

Par ailleurs, on constate que les méthodes ne sont pas unifiées, et peuvent donner lieu à discussion.

L'APPUI SUR DES DONNÉES MACRO-ÉCONOMIQUES DE BASE DONNE DES RÉSULTATS ROBUSTES MAIS INCOMPLETS

Dans cette approche qui est la plus basique, à la fois robuste et insatisfaisante, les gains pris en compte sont le chiffre d'affaire des SIAE, leurs achats, les salaires nets, les contributions sociales et fiscales. Les coûts considérés sont les subventions et les exonérations de charges.

► RÉSULTATS

Le rapport « Synthèse des études territoriales : résultats et perspectives » réalisé par la CNIAE en 2009 chiffre à 104 millions d'euros l'économie sur les finances publiques nationales l'action des SIAE

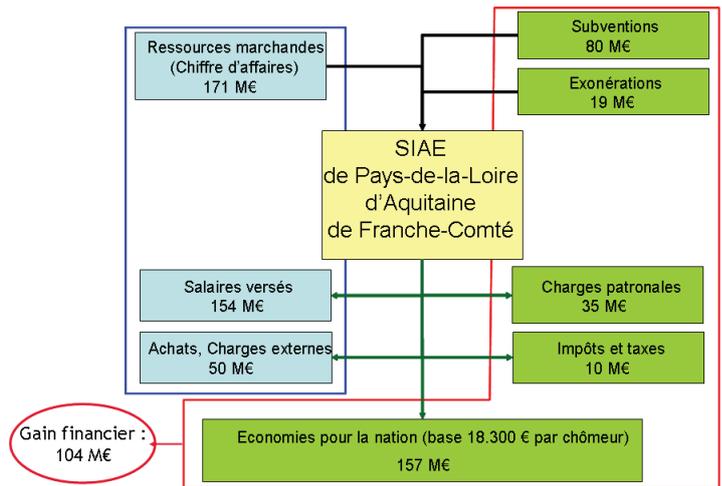
L'étude a cherché à mesurer l'impact individuel sur le devenir des salariés en insertion, l'impact sur le territoire (impact économique, nombre d'emplois créés), et l'impact sur la collectivité, à partir de quatre régions.

Si l'étude ne parvient pas à estimer ces impacts, hormis les sorties vers l'emploi (taux de 25 à 53 % selon les régions et les types de structures, AI, ETTI, ACI, EI), et le nombre de salariés des SIAE (60 000 salariés dans les 4 régions) elle donne en revanche les résultats chiffrés d'une analyse macro-économique des coûts et des apports sur trois régions (schéma ci-après basé sur les flux économiques).

« Pour l'économie marchande locale (flux encadrés en bleu) : les SIAE des trois régions considérées "captent" un flux économique de 171 millions d'Euros de chiffre d'affaires pour exercer leur activité, mais en contrepartie elles injectent dans l'économie locale,

pas moins de 204 millions d'Euros au travers des salaires nets qu'elles versent à leurs salariés et des achats qu'elles font aux entreprises de leur territoire. Leur apport est donc très significatif à l'économie de leur territoire ;

Pour les comptes de la Nation (flux encadrés en rouge) : les SIAE perçoivent certes des subventions liées à leur action d'insertion et bénéficient d'exonérations de charges sur certains contrats qu'elles utilisent, mais elles sont aussi des contribuables sociaux et fiscaux, versant leur dû aux caisses sociales, au Trésor public (au titre de la fiscalité nationale et locale) et elles génèrent de plus une économie directe aux dispositifs sociaux et médico-sociaux en donnant un emploi à des personnes en difficulté qui, s'ils avaient dû dépendre de la solidarité nationale, auraient représenté un coût certain pour la collectivité. »



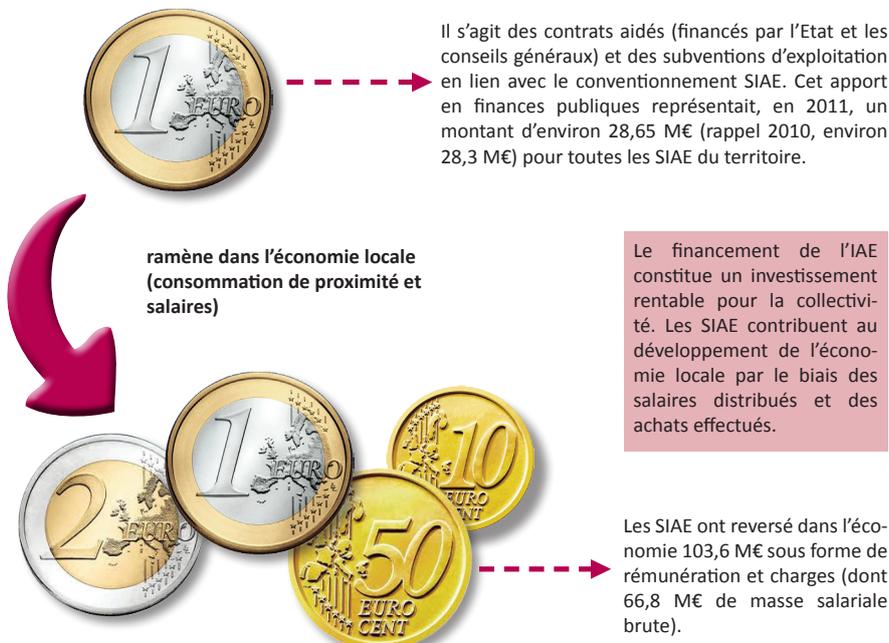
Le rapport chiffre à 104 millions d'euros l'économie sur les finances publiques nationales de l'action des SIAE. CNIAE, « Synthèse des études territoriales : résultats et perspectives », 2009.

Coûts pour la collectivité		Gains pour la collectivité	
Subventions	80 M€	Charges patronales	35 M€
Exonérations	19 M€	Impôts et taxes	10 M€
		Economies	157 M€
Total coûts	98 M€	Total gains	202 M€
		Gain net	104 M€

► RÉSULTATS EN TERMES DE RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE :

1 € investi dans les SIAE en Aquitaine (apports en finances publiques) ramène dans l'économie locale 3,60 € (consommation de proximité et salaires)

Rentabilité économique



Détail du calcul : total des subventions reçues et des aides à l'emploi / total des charges d'exploitation des SIAE (charges de fonctionnement et salaires notamment).

Source : 2011 Aquitaine - Observatoire de l'IAE [Groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique - GARIE] - Lien : http://www.iae-aquitaine.org/fileadmin/fichiers/reseaux/GARIE/COMMUNICATION/Observatoire_2011_IAE_Aquitaine.pdf

► RÉSULTATS CITO CONSEIL (Nordine Chouraki - Florent Brosset)

« Étude relative à la contribution territoriale et à la santé économique des S.I.A.E de Basse-Normandie. Rapport 1 de l'étude : Modélisation des modèles économiques des S.I.A.E de Basse-Normandie », 2008

Lien : <http://www.cito-conseil.fr/wp-content/uploads/2014/10/Etude-relative-a-la-contribution-territoriale-et-a-la-sante-economique-des-S.I.A.E-de-Basse-Normandie.pdf>

Le cabinet *Cito conseil* a réalisé cette étude à la demande de la DRTEFP (Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), de la CRES (Chambre régionale d'économie sociale) et du C2RA (Centre régional de ressources et d'animation) de Basse-Normandie. L'objectif était de réaliser un état des lieux de la santé économique, du fonctionnement économique et des modèles économiques des différentes familles de SIAE dans les trois départements de Basse-Normandie. Sur un plan plus opérationnel, il s'agissait de définir des indicateurs et des ratios clés en matière de modèle économique et adopter une méthode d'évaluation de la santé des structures.

L'étude est structurée en trois parties :

- Partie 1 : difficultés rencontrées lors du dépouillement des comptes, enseignements sur les pratiques comptables (hétérogènes) des structures ;
- Partie 2 : poids économique des SIAE au niveau régional et départemental ;
- Partie 3 : essai de modélisation des SIAE par nature de structure, réalisé à partir de deux questions : « Combien coûtent les postes d'insertion dans une ACI, une AI, une EI, une ETTI ? » ; « comment les SIAE couvrent-elles ces coûts à partir de leur production "marchande" et des subventions qu'elles obtiennent ? »

La méthode utilisée est celle de l'analyse financière et de l'analyse statistique.

Appui sur les comptes de résultat et les bilans des SIAE sur les trois derniers exercices 2005, 2006, 2007 (seulement sur 2007 concernant le calcul coûts/avantages). Retraitement des états sociaux de manière à rendre compte des équilibres du cycle d'exploitation des SIAE et questionnaire complémentaire pour obtenir les informations manquantes (ventilation des masses salariales et des charges sociales, dénombrement du nombre exact d'encadrants, identification des modes de comptabilisation des subventions, etc.).

La méthode dites coûts/avantages est utilisée pour l'évaluation du retour sur investissement social des SIAE : il s'agit d'une méthode d'évaluation purement monétaire qui ne prend pas en compte les niveaux de difficulté des publics et les spécificités de fonctionnement que cela entraîne au niveau de chaque famille de structure.

Cette méthode consiste à calculer le solde entre :

- ce que coûtent à la collectivité les postes d'insertion par l'activité économique = sommes versées aux SIAE pour leur mission d'insertion (subventions, aides à l'emploi, exonérations de charges sociales dont bénéficient certains contrats de travail) ;
- ce que les SIAE rapportent à la même collectivité (paiement des charges sociales patronales sur les contrats d'insertion, des impôts et taxes diverses pour une part), ainsi que le gain constitué par les coûts évités (un chômeur indemnisé coûte à la collectivité en moyenne 18300 €) (reproduction du tableau de la p.77).

► RÉSULTATS DE L'ÉTUDE CONCERNANT LE RAPPORT ENTRE COÛTS ET GAINS DES SIAE

Coût pour la collectivité	Gains pour la collectivité
Subventions	Charges patronales versées
Aides à l'emploi	Impôts et taxes versés
Exonérations de charges patronales	Economie (18 300 € par poste ETP insertion)
Total Coût (I)	Total Gains (II)
(II - I) Solde + ou -	

Au niveau régional, pour l'ensemble des SIAE, le gain net est évalué à plus de 16 millions d'euros pour l'année 2007. Les cycles d'exploitation des SIAE ont bénéficié d'un soutien financier sous diverses formes de 21,3 millions d'euros, alors qu'elles ont payé et évité des dépenses pour un montant de 37,5 millions d'euros. La spécificité des SIAE est qu'elles sont socialement rentables.

Les plus performantes (retour le plus élevé) sont les AI ; celles qui consomment plus de deniers publics qu'elles n'en rendent sont les chantiers d'insertion, même s'ils permettent à la collectivité de substantielles économies par rapport aux dépenses passives (indemnisation du chômage), et si le niveau de difficulté de leur public n'est pas comparable à celles des autres structures de l'IAE.

Plus la part marchande est importante dans la formation des produits d'exploitation de la structure, plus le retour sur investissement est élevé ; à l'inverse, plus le modèle économique est hybridé avec une composante sociale, plus ce retour se réduit.

Les coefficients multiplicateurs (ratios qui rapportent les gains aux coûts et permettent d'évaluer le montant que rapporte un euro attribué) **indiqués dans l'étude sont un peu minorés au regard de la réalité pour les EI et les ETTI** car l'étude n'a pas été en mesure de calculer les montants de TVA payés par les structures assujetties aux impôts commerciaux.

Au moment de l'étude, le RMI était encore en place et non le RSA, mais les résultats de l'étude resteraient globalement semblables aujourd'hui. Le profil des personnes éligibles à l'IAE n'a pas beaucoup évolué et donc le coût absolu en termes d'allocation n'a sans doute pas changé beaucoup (en dehors de la revalorisation du RSA depuis 2007, passé de 440 à 513 euros mensuels en base). En revanche, il y a sans doute une différence dans le coût de l'accompagnement, les personnes au RSA bénéficiant de droit d'un accompagnement assuré par le service public (Pôle emploi, Projets de Ville, etc.), alors que deux-tiers des RMIstes n'étaient pas inscrits à Pôle Emploi et donc ne bénéficiaient pas d'un accompagnement systématique (il faudrait mesurer la différence de coût de cet accompagnement). Une autre différence peut provenir des tranches d'âge, dans la mesure où le RSA concerne désormais également les 18-25 ans dans certaines conditions. Le public concerné par le RSA est donc plus large que celui concerné par le RMI.

Coefficients multiplicateurs moyens pour la région Basse-Normandie	
2007	Région de basse Normandie
Rapport gains/coûts	1,76
ACI	0,96
EI	2,52
AI	18,37
ETTI	7,72

Balance des gains et des coûts pour la collectivité	
2007	Région de basse Normandie (en €)
Gain pour la collectivité	37 538 443
ACI	18 847 734
EI	1 336 523
AI	16 187 528
ETTI	1 166 659
Coûts pour la collectivité	21 282 587
ACI	19 720 925
EI	529 421
AI	881 171
ETTI	151 069
Gain net	16 288 857
ACI	-873 191
EI	807 101
AI	15 306 357
ETTI	1 015 589

Balance des Coûts – Avantages et coefficients multiplicateurs par département et par famille de S.I.A.E.

2007	Calvados	Orne	Manche	Région de basse Normandie
Gains pour la collectivité	19 454 312	8 126 646	9 957 485	37 538 443
ACI	8 710 458	5 579 744	4 557 532	18 847 734
EI	974 823	108 530	253 171	1 336 523
AI	8 602 373	2 438 372	5 146 782	16 187 528
ETII	1 166 659			1 166 659
Coûts pour la collectivité	10 139 941	6 017 577	5 125 069	21 282 587
ACI	9 255 222	5 741 145	4 724 558	19 720 925
EI	367 333	54 285	107 803	529 421
AI	366 317	222 146	292 708	881 171
ETII	151 069			151 069
Gain net	9 314 371	2 109 069	4 832 416	16 255 857
ACI	-544 764	-161 401	-167 026	-873 191
EI	607 490	54 244	145 368	807 101
AI	8 236 056	2 216 226	4 854 074	15 306 357
ETII	1 015 589			1 015 589
Rapport gains / coûts	1,92	1,35	1,94	1,76
ACI	0,94	0,97	0,96	0,96
EI	2,65	2,00	2,35	2,52
AI	23,48	10,98	17,58	18,37
ETII	7,72			7,72

Tableaux extraits du rapport Cito conseil, « Étude relative à la contribution territoriale et à la santé économique des S.I.A.E de Basse-Normandie », 2008. - lien : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_intermediaire_Cito_conseil.pdf

DES APPROCHES AMBITIEUSES PRENNENT EN COMPTE LES COÛTS ÉVITÉS (INDEMNISATION ET MINIMAS SOCIAUX) ET LES GAINS DE RÉINTÉGRATION DURABLE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

◆ RÉSULTATS : C'est le cas de l'étude publiée en 2012 par McKinsey & Company et Ashoka, « Étude d'impact de l'entrepreneuriat social »

Le cabinet de conseil McKinsey a analysé à la demande d'Ashoka, en mars 2012, dix entreprises sociales françaises, afin d'établir leur rentabilité globale pour la société et les économies réalisées par l'État. Pour les 10 cas étudiés, l'étude calcule un bénéfice cumulé supérieur à 50 millions d'euros pour l'année 2010.

Actavista, chantier d'insertion en réhabilitation de bâtiments historiques (300 contrats par an) fait partie des cas où le bénéfice est mesuré de manière précise.

Les coûts prennent ici en compte les subventions et le versement d'un complément RSA. Les gains prennent en compte les taxes et charges perçues, le coût évité de l'inactivité, et ce que rapporte la réintégration durable sur le marché du travail. En revanche la diminution des problèmes sociaux n'est pas quantifiée, contrairement à l'étude canadienne mentionnée ci-après.

La différence entre les bénéficiaires (perception des cotisations patronales et taxes, allocation chômage évitée) et les subventions versées (contrats d'insertion) permettrait selon l'étude d'économiser en moyenne 8000 euros par salarié, ce qui représente un R.O.I. moyen de 60 %.

Un calcul du différentiel entre l'argent public investi et l'argent collecté / coûts évités pour la collectivité.

▪ L'exemple de la réinsertion par l'activité économique :

Impact	Description	Méthode de quantification
Gain direct net (phase d'insertion)	<ul style="list-style-type: none"> Pendant la phase d'insertion, les collectivités subventionnent les postes de réinsertion, en contrepartie de quoi elles évitent des coûts d'inactivité et perçoivent des revenus sous forme d'impôts et de charges L'impact pour les collectivités est d'autant plus élevé que cette phase est courte (à nombre de poste de réinsertion et taux de sortie constants), permettant ainsi de réinsérer un nombre plus important de personnes 	<ul style="list-style-type: none"> Calcul du bilan pour les collectivités: <ul style="list-style-type: none"> + Coût évité de l'inactivité (18,9k€/an) + Impôts et taxes + Charges patronales - Subventions pour la réinsertion - RSA partiel éventuellement versé aux employés en réinsertion à faible revenu = Impact phase d'insertion pour les collectivités
Gain direct net (post-insertion)	<ul style="list-style-type: none"> Grâce à l'expérience et la formation reçues en chantier d'insertion, les bénéficiaires disposent de nouvelles opportunités d'emploi, menant dans les cas favorables à la réintégration durable du marché du travail, et ainsi à d'importantes économies pour les collectivités L'impact pour les collectivités est d'autant plus élevé que les taux de sorties positifs sont importants, surtout pour les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD long) 	<ul style="list-style-type: none"> Estimation de la durée moyenne d'emploi en sortie de phase d'insertion, au moyen de: <ul style="list-style-type: none"> ⊗ % de sortie vers chaque type d'emploi (CDI, CDD, etc.) ⊗ durée moyenne d'emploi pour chaque type de sortie ⊗ Coût d'inactivité (évitée) = Impact post-insertion pour les collectivités
Situation sociale (non quantifié)	<ul style="list-style-type: none"> Impact pour les collectivités de la diminution des problèmes sociaux chez les personnes bénéficiaires et leur entourage (santé, criminalité, éducation, problèmes familiaux, etc.), amélioration de la mobilité, augmentation du pouvoir d'achat, de la consommation, etc. 	(non quantifié)



Impact de l'action d'Acta Vista Restauration de monuments historiques classés

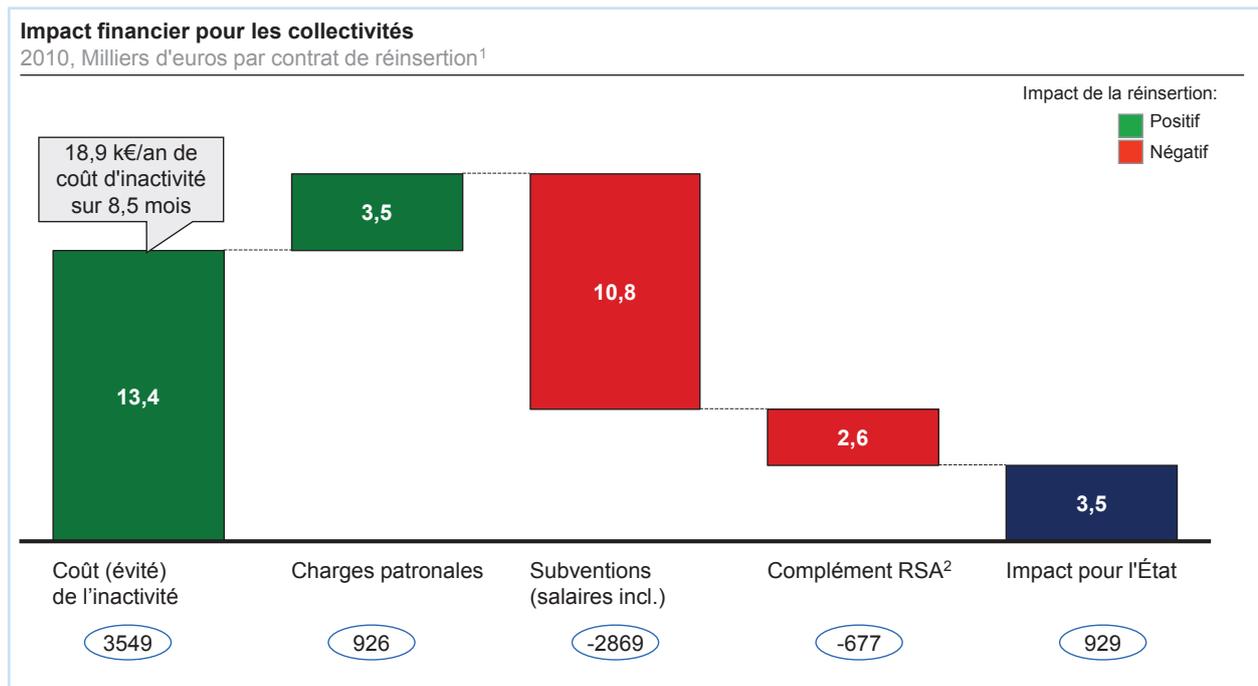
1 Action étudiée	<ul style="list-style-type: none"> Insertion professionnelle par la restauration de monuments et bâtiments classés au patrimoine, en utilisant des techniques de restauration traditionnelles, durables et respectueuses de l'environnement Environ 300 contrats de réinsertion en 2010 et 34 collaborateurs permanents 93% de sorties avec un titre professionnel validé par l'AFPA (équivalent CAP)
2 Bénéfices économiques	<ul style="list-style-type: none"> En 2010, un moyenne de 188 personnes sont en phase de réinsertion sur le chantier, pour une durée moyenne de 8,5 mois Le taux de sortie positive était de 53% en 2010 Chaque contrat de réinsertion Acta Vista représente un impact net pour les collectivités de 6,9 à 10,5 k€ : <ul style="list-style-type: none"> — un gain 3,5 k€ par contrat pendant la phase d'insertion (subventions des salaires, diminuées du coût évité de l'inactivité et d'autres charges perçues) — un gain 3,4 k€ à 7,0 k€ par contrat après la phase d'insertion, sur une durée de 2 ans L'ensemble des contrats de 2010 représente un impact total compris entre 1,8 et 2,8 millions d'euros
3 Bénéfices non quantifiés/quantifiables	<ul style="list-style-type: none"> Réduction des coûts sociaux liés à l'exclusion (santé, criminalité, éducation, problèmes familiaux, etc.) Utilisation de techniques respectueuses de l'environnement pour la restauration du patrimoine Haute qualité du travail effectué grâce à un encadrement de qualité (compagnons), des contraintes de temps souples et l'utilisation de techniques traditionnelles
4 Potentiel de développement	<ul style="list-style-type: none"> L'extension du dispositif à l'ensemble de la France (à part de marché constante dans chaque région) permettrait de créer plus de 5 000 contrats de réinsertion par an, et ainsi générer des bénéfices annuels pour les collectivités de 36 à 54 millions d'euros Création d'une Entreprise d'Insertion (en cours) afin d'augmenter la part de financement concurrentielle, ce qui diminuera mécaniquement le coût pour les collectivités

2 Chaque contrat de réinsertion Acta Vista rapporte aux collectivités de 6,9 k€ à 10,5 k€, en plus des autres bénéfices à la société

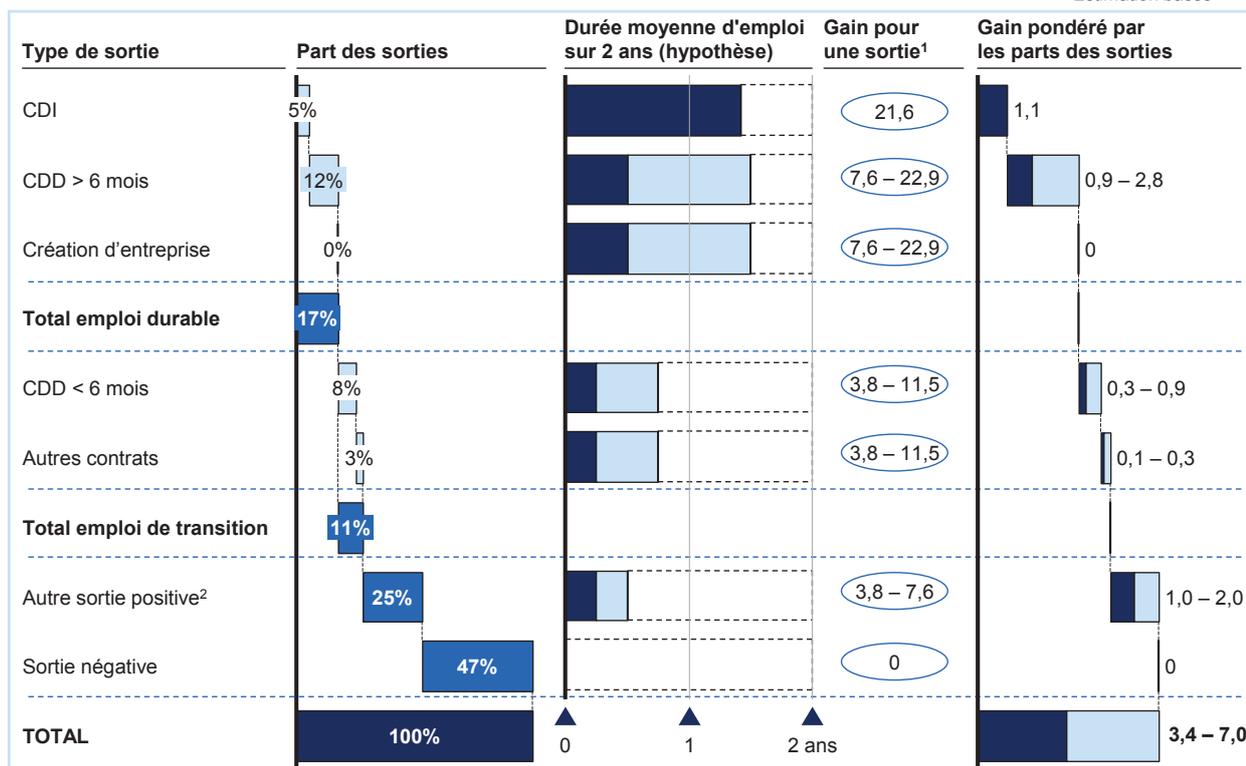
Bénéfices	Description	Impact pour les collectivités par contrat
Insertion professionnelle	2a Gain direct net (phase d'insertion) <ul style="list-style-type: none"> Gain net pour les collectivités, correspondant à la différence entre: <ul style="list-style-type: none"> Coûts : subventions versées Revenus : taxes/charges perçues et coût évité de l'inactivité 	3,5 k€
	2b Gain direct net (post phase d'insertion) <ul style="list-style-type: none"> Réintégration durable du marché du travail grâce à un apprentissage volontaire et une formation efficace à des emplois demandés par les entreprises 	3,4 – 7,0 k€
	Situation sociale <ul style="list-style-type: none"> Diminution des problèmes sociaux chez les populations bénéficiaires (santé, criminalité, éducation, problèmes familiaux, etc.) 	non quantifié
Autres bénéfices <ul style="list-style-type: none"> Utilisation de techniques de restauration respectueuses de l'environnement Haute qualité de travail grâce à un encadrement de qualité (compagnons), des contraintes de temps souples et l'utilisation de techniques traditionnelles 		
Impact total pour les collectivités, par contrat de réinsertion		6,9 – 10,5 k€

2a Pendant la phase d'insertion, le gain net pour les collectivités s'élève à 3,5 k€ par contrat de réinsertion

XX Total annuel pour l'ensemble de l'activité (k€)



¹ En comptant 188 salariés actuellement en réinsertion, durée moyenne d'un contrat: 8,5 mois
² 0,3 k€ /mois de complément de RSA pour un employé en contrat de réinsertion (contrat à 26h/semaine en moyenne)



¹ Chaque année d'activité se traduit par une économie pour les collectivités de 15,3 k€ (18,9 k€ de coût d'inactivité – 12 x 0,3 k€ de RSA partiel)

² Formation, emploi de parcours (SIAE, EA, ESAT)

SOURCE: Comptabilité Acta Vista

Ashoka / McKinsey & Company

L'étude simule ce que générerait l'extension du dispositif à l'ensemble de la France. Elle estime que cela créerait 5000 contrats de réinsertion par an, et un bénéfice pour les collectivités de 36 à 54 millions par an.

- McKinsey & Company et Ashoka, « *Étude d'impact de l'entrepreneuriat social* », 2012, Lien : <http://belgium.ashoka.org/sites/belgium.ashoka.org/files/Etude-Ashoka-impact-entrepreneuriat%20social-McKinsey-2011.pdf>

LA MÉTHODE SROI PEUT ÉVALUER L'IMPACT DES SIAE À L'ÉCHELLE D'UN TERRITOIRE EN ESTIMANT MÊME LES GAINS DITS « INTANGIBLES » ASSOCIÉS À UNE MEILLEURE ESTIME DE SOI

Des structures d'insertion par l'activité économique commencent à utiliser la méthode SROI pour mettre en évidence le retour sur investissement de leur action et se piloter. Ainsi, une étude SROI portant sur Passeport Avenir, structure qui réalise l'accompagnement des jeunes issus de milieux populaires par des salariés bénévoles, a mis en évidence un retour de 2 euros pour 1 euro investi pour l'année 2012. À partir de l'identification et de la mesure de 20 changements sociaux collectifs et individuels, elle a surtout fait ressortir des pistes de travail, renforcé des choix stratégiques et aidé à tracer les chantiers à venir (AVISE, ESSEC, Mouves, « Petit précis de l'évaluation de l'impact sociale », 2013).

Des études portent aussi sur un territoire. À ce titre l'étude menée pour la Région Lorraine est intéressante parce qu'elle intègre à l'analyse coûts-bénéfices l'évaluation monétaire des gains dits « intangibles » associés à une meilleure estime de soi.

► RÉSULTATS

« Étude sur les coûts-bénéfices dans l'insertion par l'activité économique » (Région Lorraine, 2014) évalue le gain à 29 900 € par poste d'insertion (ETP) et le RSOI (retour social sur investissement) à 2,3 »

En 2011, la Région Lorraine identifie 12 filières économiques prioritaires, dont l'ESS. Un plan d'action multi-partenarial est élaboré, avec des axes de travail, comme celui de l'emploi durable. Il est constaté que l'IAE peine à se développer, alors qu'il semble plus intéressant de développer cette filière que de financer le RSA. En effet, par l'IAE des personnes quittent le statut de chômeur, perçoivent un salaire, ce qui peut avoir de multiples effets. L'étude conduite par la Région Lorraine avait pour objectif principal de vérifier l'intérêt de développer l'IAE, et de repérer les leviers d'accompagnement de la filière. De fait, l'étude a évalué les impacts économiques et sociaux des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) au regard du coût pour la société des différents soutiens publics dont bénéficient ces structures. Elle a apporté aux élus une démonstration financière, en monétisant l'ensemble des bénéfices de l'IAE. L'analyse est circonscrite à la Meurthe-et-Moselle, un département en pointe dans le soutien à ces entreprises.

Les données viennent de différents organismes : les données macroéconomiques de l'UT 54, CG 54, CR de Lorraine, et les données microéconomiques ont été collectées sur un panel de SIAE. L'évaluation monétaire des parcours d'insertion est réalisée par une méthodologie proposée par Peter Scholten, spécialiste hollandais de l'évaluation des impacts sociaux.

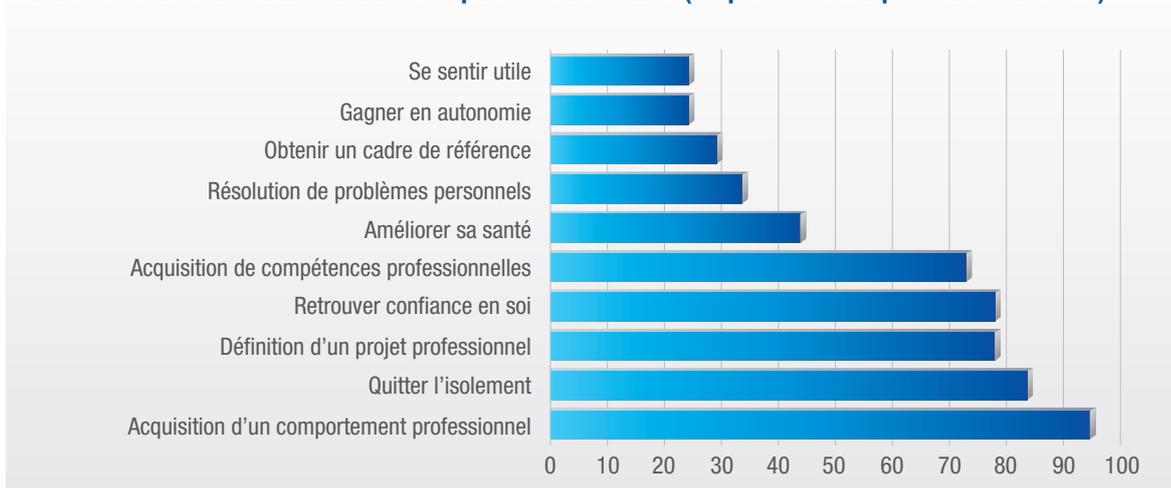
Le rapport met en balance les financements publics qui vont aux SIAE de Meurthe-et-Moselle (12,4 millions d'euros en 2011), le nombre de postes en ETP à quoi correspondent ces financements (875), et le coût par poste d'insertion (12 700 €).

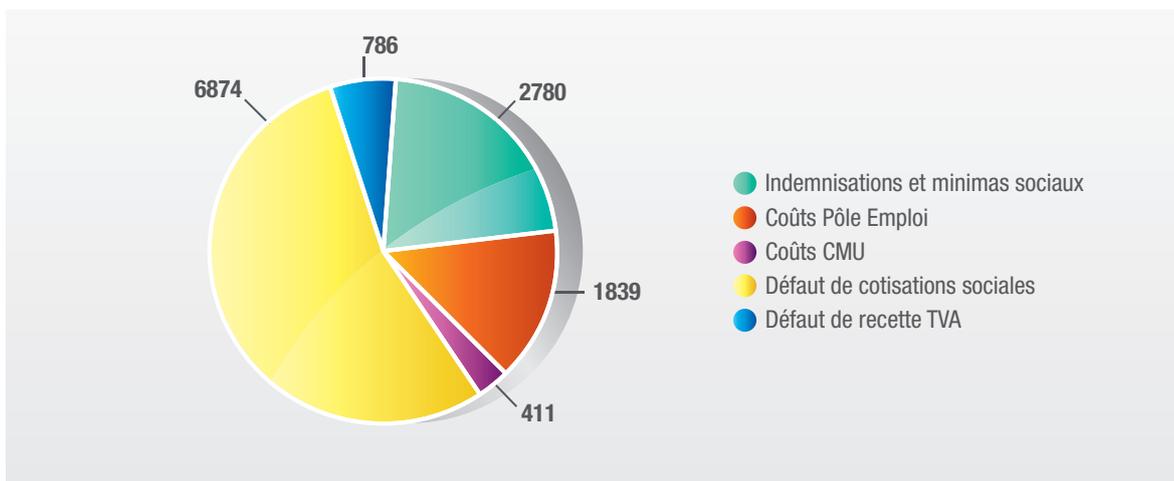
Il calcule les bénéfices pour la société en Meurthe-et-Moselle, il considère les coûts évités d'indemnisation et de fourniture de minimas sociaux, de suivi Pôle emploi et de CMU, de défauts de recettes aux pouvoirs publics (cotisations sociales patronales et salariales et de TVA) (total de 12 700 €), et l'accroissement du pouvoir d'achat du bénéficiaire (10 100 €).

À côté du recueil de données administratives, des focus groupes sont utilisés pour prendre en compte et estimer monétairement les gains dits « intangibles » associés à une meilleure estime de soi. Ces éléments concourent à l'employabilité individuelle (acquisition d'un comportement professionnel, quitter l'isolement, gain en bien être, en capital humain, ...). Alors que certaines études renoncent à évaluer ce gain, il est ici évalué. Ce sont les salariés des SIAE qui les ont mis en avant.

Au total, la somme des coûts évités, des défauts de collecte, des gains de pouvoir d'achat et d'aménités en termes d'employabilité et d'estime de soi est évalué à 29 900 € par poste d'insertion (ETP). Le RSOI (retour social sur investissement) s'établit alors à 2,3.

→ Bénéfices du contrat d'insertion révélés par les bénéficiaires (fréquence des enquêtés le citant en %)





Région Lorraine, Meurthe-et-Moselle, « Filière économie sociale et solidaire - Étude sur les coûts-bénéfices dans l'insertion par l'activité économique », 2014.

Pour connaître les effets de cette évaluation, nous avons réalisé le 27 août 2015 un entretien téléphonique avec Aurélie Marrant, en charge du pilotage de cette étude à la Région Lorraine. Il ressort que cet effet a été triple :

- Les résultats ont suscité une prise de conscience des élus de tout bord, que ces entreprises sont des acteurs de l'économie, et pas seulement du social, que ce sont des entreprises à part entière, et qui plus est, des entreprises non délocalisables, dont les dirigeants ont un vrai « militantisme » (exemple donné : aller chercher au commissariat en pleine nuit un salarié alcoolisé). L'étude a permis une meilleure compréhension de ce qu'apportent ces entreprises.
- L'étude a eu un effet d'anti-démonstration : autant on sait qui finance l'IAE (part respective de l'État, du Département, de la Région), autant on ne sait pas qui bénéficie de son retour sur investissement. « Quel est ce bénéfice pour la Sécurité sociale, pour Pôle emploi, pour le CG, pour "ma commune", etc., à ces questions les études de ce type ne peuvent apporter de réponse » (Marrant). L'étude a fait la démonstration qu'on ne pouvait pas faire la démonstration, confirmant que c'est une limite évidente des évaluations monétaires de retour sur investissement.
- La contribution des départements et de la Région en faveur de l'IAE n'a pas évolué suite à l'étude, et même, à contresens de ses résultats, le département de la Moselle a décidé d'arrêter certaines subventions (aux ACI) pour se recentrer sur l'indemnisation du RSA. Pour sa part la Région s'est orientée sur un schéma régional des achats responsables, pour faire en sorte que ces entreprises puissent capter des marchés (cela revient à les appréhender comme des acteurs économiques à soutenir).

► RÉSULTATS

Une étude ambitieuse a pris en compte l'ensemble des impacts de l'IAE en matière de gains et de coûts évités (Québec)

L'« Étude d'impacts socio-économiques des entreprises d'insertion au Québec », réalisée par Martin Comeau (Consultations Libera Mutatio, CEIQ) en 2011, évalue les impacts socio-économiques des entreprises d'insertion pour les gouvernements du Québec et du Canada ainsi que pour la société québécoise.

Les impacts économiques des dépenses de ces entreprises sont évalués à partir du modèle intersectoriel de l'économie québécoise, instrument qui permet de simuler et de traduire, en termes économiques, les effets de certains changements réels, anticipés ou hypothétiques

relatifs à l'économie du Québec. La mesure des impacts associés aux coûts évités et aux gains économiques pour les gouvernements du Québec et du Canada s'inspire, sur le plan méthodologique, de deux études, avec une adaptation au champ des entreprises d'insertion.

1. On regardera par exemple le tableau « Gains pour le gouvernement du Québec et pour celui du Canada à un recul de la pauvreté récurrente chez les enfants des participants ayant complété leur parcours d'insertion ».

L'étude estime les gains économiques et des coûts évités pour les gouvernements du Québec et du Canada dans 6 domaines :

- les gains et coûts évités pour le système de santé,
- les gains économiques provenant de la hausse de productivité des participants,
- les gains économiques au niveau des enfants des participantes,
- les coûts évités au système de justice et carcéral,
- les coûts évités et les gains pour les programmes spécifiques du gouvernement du Québec,
- ceux concernant le programme d'assurance-emploi pour le gouvernement fédéral.

Ces résultats sont comparés aux investissements consentis.

Contrairement à la plupart des études, celle-ci prend donc en compte l'ensemble des impacts de l'IAE en matière de gains et de coûts évités.

Pour ces calculs, de nombreux paramètres sont utilisés. Le tableau 27 résume l'ensemble de ces gains et de ces coûts évités. En moyenne annuelle, ceux-ci correspondent à environ 2,8 M\$ pour le gouvernement du Québec et, à long terme (21 ans), ils s'approchent de 57 M\$. Pour le gouvernement fédéral, les gains et les coûts évités correspondent à environ 40 % de ceux du Québec, soit 1,2 M\$ alors qu'à plus long terme ils dépassent 23 M\$. Pour les deux ordres de gouvernement, les gains et les coûts évités sont en moyenne de 4 M\$ par année alors que sur 21 ans ils totalisent près de 80 M\$.

L'auteur arrive à démontrer le lien entre taux de retour à l'emploi, baisse de la pauvreté infantile, augmentation des chances d'accéder à un niveau de revenu suffisant, paiement d'impôts, etc.¹

Tableau 27 : Ensemble des gains et des coûts évités pour les gouvernements du Québec et du Canada

Gouvernement du Québec	Moyenne annuelle	Total Vingt et un (21) ans
Types de gains et de coûts évités		
Coûts évités au système de santé	360 962 \$	7 580 195 \$
Gains économiques provenant d'une plus grande productivité chez les participants	443 451 \$	9 312 465 \$
Gains obtenus chez les enfants des participantes	193 085 \$	2 317 026 \$
Coûts évités aux systèmes de justice et carcéral	210 470 \$	4 419 876 \$
Gains et coûts évités aux programmes du gouvernement du Québec	1 582 093 \$	33 223 963 \$
Total des gains et des coûts évités pour le gouvernement du Québec	2 790 062 \$	56 853 524 \$
Gouvernement du Canada	Moyenne annuelle	Total Vingt et un (21) ans
Types de gains et de coûts évités		
Coûts évités au système de santé	35 700 \$	749 690 \$
Gains économiques provenant d'une plus grande productivité chez les participants	393 429 \$	8 258 224 \$
Gains obtenus chez les enfants des participantes	171 227 \$	2 054 721 \$
Coûts évités aux systèmes de justice et carcéral	222 751 \$	4 677 778 \$
Gains et coûts évités à l'assurance-emploi	351 817 \$	7 388 148 \$
Total des gains et des coûts évités pour le gouvernement du Canada	1 174 743 \$	23 128 560 \$
Total des gouvernements	Moyenne annuelle	Total Vingt et un (21) ans
Types de gains et de coûts évités		
Coûts évités au système de santé	396 661 \$	8 329 884 \$
Gains économiques provenant d'une plus grande productivité chez les participants	836 699 \$	17 570 689 \$
Gains obtenus chez les enfants des participantes	364 312 \$	4 371 747 \$
Coûts évités aux systèmes de justice et carcéral	433 222 \$	9 097 654 \$
Gains et coûts évités aux programmes spécifiques	1 933 910 \$	40 612 110 \$
Total des gains et des coûts évités pour les gouvernements	3 964 804 \$	79 982 084 \$

Dans l'ensemble des dépenses réalisées au Québec par les entreprises d'insertion, le chercheur regarde d'une part ce que les salaires versés génèrent d'impôt sur le revenu et de taxes diverses et d'autre part ce que les achats de ces entreprises en biens et services génèrent en termes de taxes de ventes et de taxes spécifiques. Finalement, il soustrait à l'investissement consenti par le gouvernement du Québec dans les entreprises d'insertion le total des gains et coûts évités pour ce même gouvernement. La même opération est réalisée pour le gouvernement du Canada. Les résultats sont largement positifs, que ce soit le calcul de l'impact moyen annuel, ou de l'impact total après 21 ans.

Cette étude (p. 41-42) laisse à penser que les politiques d'insertion ont plus d'effet à moyen et long terme qu'à court terme, contrairement à ce qu'indiquent certains travaux d'évaluation des politiques actives.

Illustration des liens entre des compétences inadéquates, une faible productivité, le niveau de revenus et les effets sur l'État⁴¹

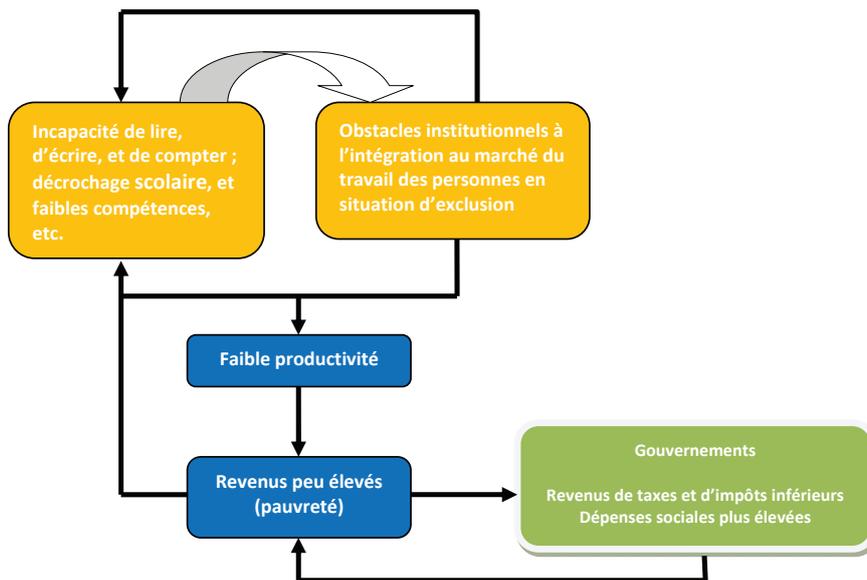


Tableau S1 : Total des gains économiques pour les gouvernements du Québec et du Canada

Gouvernement du Québec			
Types de gains économiques	Première année	Moyenne annuelle	Total – Vingt et un (21) ans
Impacts économiques des dépenses d'exploitation	11 084 830 \$	Non récurrent	11 084 830 \$
Total des gains et des coûts évités	6 019 929 \$	2 790 062 \$	56 853 524 \$
Total des gains économiques pour le gouvernement du Québec	17 104 759 \$	2 790 062 \$	67 938 354 \$
Gouvernement du Canada			
Types de gains économiques	Première année	Moyenne annuelle	Total – Vingt et un (21) ans
Impacts économiques des dépenses d'exploitation	4 912 187 \$	Non récurrent	4 912 187 \$
Total des gains et des coûts évités	2 406 161 \$	1 174 743 \$	23 128 560 \$
Total des gains économiques pour le gouvernement du Canada	7 318 348 \$	1 174 743 \$	28 040 748 \$
Total des gouvernements			
Types de gains économiques	Première année	Moyenne annuelle	Total – Vingt et un (21) ans
Impacts économiques des dépenses d'exploitation	15 997 017 \$	Non récurrent	15 997 017 \$
Total des gains et des coûts évités	8 426 089 \$	3 964 804 \$	79 982 084 \$
Total des gains économiques pour les deux gouvernements	24 423 107 \$	3 964 804 \$	95 979 102 \$

Les estimations sont *a minima*, parce qu'elles :

- ne tiennent pas compte des effets induits (accroissement de l'activité économique provenant de l'augmentation des revenus occasionnés par la présence des entreprises d'insertion),
- ne prennent pas en compte les taxes versées aux administrations locales,
- s'appuient sur l'hypothèse que les participants qui ne terminent pas leur parcours ne s'intégreront jamais au marché du travail (alors qu'en réalité il est avéré que 30 % d'entre eux le sont 12 à 18 mois après leur participation à ces dispositifs),
- ne prennent pas en compte les gains dits intangibles associés à une meilleure estime de soi, au sentiment d'accomplissement personnel et professionnel, à la participation accrue au sein de la société (diverses formes d'engagement social, vote lors des élections, etc.) et à des relations améliorées avec l'environnement familial et social. En partant des méthodologies d'Hanvinsky qui a estimé ces gains intangibles pour la lutte contre le décrochage scolaire, l'auteur estime ces gains provenant des entreprises d'insertion à 4 M\$ la première année et 40 M\$ sur 21 ans,
- ne prennent pas en compte le fait que ces entreprises contribuent de plusieurs autres manières au développement socio-économique du Québec (implantation dans des territoires en situation moins favorable que la moyenne, réponse à des imperfections sur le marché, à la résolution de problèmes sociaux).

documents mobilisés

- Cito Conseil (Nordine Chouraki - Florent Brosset), « *Étude relative à la contribution territoriale et à la santé économique des S.I.A.E de Basse-Normandie. Rapport 1 de l'étude : Modélisation des modèles économiques des S.I.A.E de Basse-Normandie* », 2008.
http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_intermediaire_Cito_conseil.pdf
- CNIAE, « *Synthèse des études territoriales : résultats et perspectives* », 2009
- McKinsey & Company et Ashoka, « *Étude d'impact de l'entrepreneuriat social* », 2012
<http://belgium.ashoka.org/sites/belgium.ashoka.org/files/Etude-Ashoka-impact-entrepreneuriat%20social-McKinsey-2011.pdf>
- Région Lorraine, Meurthe et Moselle, « *Étude sur les coûts-bénéfices dans l'insertion par l'activité économique* », 2014
- Martin Comeau, Consultations Libera Mutatio, « *Étude d'impacts socio-économiques des entreprises d'insertion au Québec* », CEIQ, 2011



LES ENSEIGNEMENTS D'ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR J-PAL SUR L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI ET L'INSERTION DES JEUNES

Cédric POLÈRE

Pour mettre en place de nouveaux dispositifs de politique publique ou pour réformer des dispositifs existants, il est possible de recourir à l'expérimentation. Cela consiste à déployer à une échelle réduite le dispositif que l'on souhaite tester. L'expérimentation donne ensuite lieu à une évaluation des impacts du dispositif. Ce procédé a été utilisé pour mettre en place le RSA ou la Garantie jeunes. Ce qui est intéressant, c'est le changement auquel invitent ces méthodologies dans le mode de production des politiques publiques, avec le recours à une évaluation qui établit une comparaison entre un groupe test et un groupe témoin.

Nous exposons ici cette méthodologie et présentons les résultats d'évaluations portant sur des dispositifs expérimentaux d'accès à l'emploi et d'insertion des jeunes, réalisées par le laboratoire d'action contre la pauvreté J-PAL et par le laboratoire CREST (ENSAE)¹. Nous essayons d'en tirer quelques enseignements et décrivons les expériences les plus inspirantes (Pass'Accompagnement expérimenté dans le Bas-Rhin, dispositifs d'accompagnement renforcé vers l'emploi, Revenu contractualisé d'autonomie, ...).

1. Une quinzaine de chercheurs participent régulièrement à ces évaluations : Marc Gurgand, Benoît Crépon, Luc Behaghel, Philippe Zamora, Roland Rathelot, Esther Dufló, Thierry Kamionka, Laurent Lequien, etc.

EXPÉRIMENTATION ET ÉVALUATION CONTRÔLÉE : UNE MÉTHODE « 2 EN 1 »

► UN GROUPE TEST, UN GROUPE TÉMOIN

Il est difficile de mesurer ce que l'on appelle les effets propres d'une politique ou d'un dispositif, parce que d'autres facteurs que ceux attribuables à cette politique impactent ses bénéficiaires. L'expérimentation (qui peut être contrôlée) est une solution de plus en plus utilisée pour mesurer les effets propres des dispositifs de politique publique. L'évaluation dite aléatoire repose toujours sur le même principe : deux groupes d'individus, possédant les caractéristiques du public visé par l'action ou le dispositif, sont constitués par tirage au sort au début de l'expérimentation. Le premier groupe (groupe test) bénéficie de la mise en place de l'action ou du dispositif, alors que le second groupe (groupe témoin) sert de référence pour le contrôle. Il s'agit ensuite, pour l'évaluateur, de rechercher systématiquement des différences significatives entre les deux groupes et d'apprécier dans quelle mesure elles sont attribuables à l'effet de l'action ou du dispositif. Dans l'expérimentation sociale il y a l'idée de mener à petite échelle, avec un nombre réduit de bénéficiaires, sur une durée limitée, une politique dont on n'est pas sûr qu'elle fonctionne. En évaluer les effets permettra de la généraliser, de l'améliorer, ou d'y renoncer. Il faut chaque fois trouver un compromis entre le coût de l'expérimentation et les enseignements qu'il est possible d'en tirer.

Cette méthode qui vient des États-Unis a été utilisée dans les pays anglo-saxons pour évaluer toutes sortes de nouveaux dispositifs : fixation des prix de l'électricité, dispositif de retour à l'emploi, etc. Elle est intéressante parce qu'elle donne une place importante à l'expérimentation et à l'évaluation dans le champ des politiques publiques. Du côté des limites de ces méthodologies, on notera leur coût élevé (ce qui justifie leur utilisation limitée à certains cas), leur recours quasi systématique aux méthodes quantitatives (alors qu'il peut être utile de mixer les méthodes), l'utilisation d'indicateurs classiques centrés sur l'insertion dans l'emploi, et le fait qu'elles regardent surtout les résultats d'un dispositif, et peu les processus et son écosystème.

► COMMENT ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES DE POLITIQUE DE L'EMPLOI SUR LES BÉNÉFICIAIRES ?

Les résultats des évaluations utilisant des groupes de contrôle a conduit à modifier profondément l'appréciation portée sur l'efficacité relative des différents dispositifs de la politique de l'emploi selon Christine Erhel (2014).

Ainsi une étude menée par la Darès en 1996 a démontré que le « contrat d'adaptation » était le programme le plus efficace en termes de taux d'emploi mesuré trois mois après la sortie de la mesure (taux d'emploi de 80 %) alors que les évaluations menées avec groupe de contrôle obtenaient un résultat net négatif pour cette même mesure. La différence entre les deux types d'évaluation s'expliquait probablement par le caractère sélectif du contrat d'adaptation. « *Les jeunes entrant dans cette mesure sont globalement plutôt favorisés (en termes de diplôme, par exemple) ex ante, de sorte que le passage en mesure n'affecte que faiblement leurs capacités d'insertion, déjà élevées, voire les réduit (si le passage par la mesure est perçu négativement par les employeurs – effet de "stigmatisation") ou encore réduit l'intensité de leur recherche d'emploi* » (Erhel 2014).

La nécessité de disposer de groupes témoins afin d'obtenir une estimation de l'effet net des politiques de l'emploi fait peu débat. Le débat porte davantage sur la manière de construire ces groupes témoins en choisissant soit la méthode expérimentale, soit les méthodologies « quasi expérimentales » (voir Erhel 2014 sur ces questions).

► J-PAL EN POINTE DANS L'ÉVALUATION

Dans les années 2000, les programmes d'expérimentation se sont diffusés dans les pays en voie de développement, comme outils de lutte contre la pauvreté, d'accès à la santé et à l'éducation, sous l'impulsion du J-PAL, laboratoire d'action contre la pauvreté qu'Esther Duflo, lauréate de la médaille Clark devenue conseillère à l'économie de Barak Obama, a fondé avec deux autres professeurs du *Massachusetts Institute of Technology*.

J-PAL a été créé en 2003 au département d'économie du MIT où est encore son siège. Le laboratoire « *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* » porte le nom du père d'un ancien étudiant du MIT qui a fait des dons importants au laboratoire. Le laboratoire s'est développé en réseau mondial de chercheurs unis par leur utilisation de l'évaluation aléatoire dans le cadre de politiques de lutte contre la pauvreté. La mission de J-PAL est de réduire la pauvreté en faisant en sorte que les politiques soient fondées sur des preuves scientifiques, l'idée clé étant que ces preuves permettent de comprendre ce qui aide réellement les pauvres et ce qui ne les aide pas. J-PAL conduit pour cela des évaluations d'impact et des évaluations aléatoires pour tester et améliorer l'efficacité de programmes. Des analyses coût/efficacité déterminent les meilleures manières d'atteindre un objectif politique. J-PAL diffuse ces études aux décideurs et travaille avec des États, des ONG, des fondations et de multiples organisations. Chaque expérimentation repose sur une structure porteuse du projet et fait appel à un évaluateur indépendant, universitaire ou chercheur. Le laboratoire est organisé à la fois en bureaux régionaux (Afrique, Amérique latine, Europe, Asie du Sud) et en thématiques de recherche (agriculture, éducation, environnement et énergie, finance, santé, marché du travail, économie politique et gouvernance).

► L'EXPÉRIMENTATION SOCIALE A DÉCOLLÉ EN FRANCE DEPUIS 2007

En France des expérimentations précoces ont eu lieu sur le RMI (testé dans deux départements), sur l'APA (testée dans une douzaine de départements) et sur la CMU (expériences développées par des caisses primaires d'assurance maladie). Mais il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 8 mars 2003 pour ouvrir la possibilité de recourir à l'expérimentation dans le domaine des politiques publiques, et quelques années de plus pour sa mise en œuvre. En 2005 la commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté* présidée par Martin Hirsch rend son rapport, *Au possible, nous sommes tenus*, qui promeut cette méthode, et propose le RSA dont va commencer l'expérimentation contrôlée

(33 départements volontaires, 111 000 allocataires). Le laboratoire J-PAL, qui promeut la méthode expérimentale dans le champ des politiques de lutte contre la pauvreté, s'installe à Paris dans le cadre de l'École d'économie de Paris en 2007. Sur le plan politique, cette approche trouve sa traduction dans l'appel à projets « pour de nouvelles expérimentations sociales » lancé par Martin Hirsch en novembre 2007. Cet appel diffuse l'idée selon laquelle innovation et évaluation expérimentale vont de pair. Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) créé en décembre 2008 a également financé des évaluations de mesures d'insertion professionnelle ciblées sur les jeunes. Dans l'ensemble, les expériences accumulées depuis 2005 indiquent que la mise en œuvre stricte du protocole expérimental avec sélection aléatoire s'avère complexe sur le terrain et que la généralisation des résultats obtenus est difficile. Il semble possible de préserver la rigueur de ces méthodes avec moins de contraintes. (Erhel 2014, Olm 2015)

QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE CES ÉVALUATIONS

Sur la base des comptes rendus des évaluations réalisées par J-PAL disponibles sur le site du laboratoire et des articles publiés par les chercheurs qui ont participé à ces évaluations, nous en tirons quelques enseignements. Nous décrivons aussi de manière brève les expérimentations qui ont été évaluées.

► ENSEIGNEMENT N°1 : DE NOMBREUX PROGRAMMES N'ONT PAS D'IMPACT SUR LES BÉNÉFICIAIRES

C'est le cas semble-t-il d'une majorité d'expérimentations évaluées. Les raisons de ces échecs sont parfois comprises, parfois non. Ici l'expérimentation menée sur un programme d'aide à l'insertion professionnelle d'étudiants boursiers mis en œuvre par l'association Frateli. L'absence d'impact semble imputable à un déroulement non conforme à ce qui était prévu.

• Évaluation d'un programme de parrainage visant à améliorer l'insertion professionnelle des étudiants boursiers inscrits en master 2

Échantillon : 637 étudiants dans trois universités en France

Date de réalisation du programme : 2010 – 2013

Enjeux et déroulé de l'intervention : Il est avéré que les difficultés d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur sont influencées par leur origines socioculturelles. Ces difficultés peuvent s'expliquer par un faible accès aux codes, aux méthodes et aux réseaux de recherche d'emploi. Dans ces conditions, le parrainage et la mise en relation à des réseaux peuvent sembler une solution intéressante pour aider l'insertion professionnelle des étudiants issus de milieux défavorisés.

Des chercheurs se sont rapprochés de l'association Frateli pour évaluer l'impact d'un programme d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants boursiers de master 2. Cette association intervient dans les universités françaises pour aider les étudiants de milieux défavorisés à mieux s'insérer professionnellement. Pendant deux ans, des étudiants de trois universités ont été répartis de façon aléatoire soit dans le groupe test, qui participe au programme de Frateli, soit dans le groupe témoin, qui n'y participe pas. Les étudiants du groupe test ont été concernés par les trois axes du programme Frateli : le parrainage individuel, les séances de coaching collectif et l'interaction avec les autres étudiants parrainés dans le cadre de communautés animées sur Internet.

Résultats (Behaghel et al. 2014) : Alors que le coût moyen du programme Frateli Université est de l'ordre de 750 euros par étudiant, et peut être parce que l'expérimentation ne s'est pas déroulée comme prévu (637 étudiants volontaires au lieu de 1 000 visés ; offre de parrains difficile à mobiliser si bien qu'un étudiant sur trois entré dans le programme n'a finalement pas eu de parrain), le programme Frateli Université n'a pas eu d'impact

statistiquement significatif sur le comportement de recherche d'emploi des bénéficiaires : temps passé à rechercher un emploi, canaux utilisés, temps passé en stage, nombre de candidatures. Il n'a pas eu non plus d'impact statistiquement significatif sur l'insertion professionnelle : taux d'emploi, type de contrat de travail, revenus d'activité.

► ENSEIGNEMENT N°2 : LES PROGRAMMES AYANT UN IMPACT SUR LES PARCOURS CUMULENT PLUSIEURS « PRINCIPES GAGNANTS »

L'expérimentation du Pass'Accompagnement dans le Bas-Rhin est globalement une réussite sans doute parce que plusieurs ingrédients étaient présents : souplesse de l'accompagnement avec la possibilité de débloquer des aides financières substantielles, accompagnement unique, utilisation de plusieurs leviers simultanément (formation et logement), réalisme, etc.

• « Pass'Accompagnement » dans le Bas-Rhin

Échantillon : 1400 jeunes entre 18 et 25 ans, ne disposant pas de soutien familial. Alimentation du dispositif en continu, avec de nouvelles inclusions plusieurs fois par semaine.

Date de réalisation du programme : 2010 – 2013

Enjeux et déroulé de l'intervention : En 2010, le Conseil Général du Bas-Rhin a décidé de proposer aux jeunes en difficulté de 18 à 25 ans, habitant dans le Bas-Rhin, le Pass'Accompagnement, un programme expérimental pour favoriser leur autonomisation financière, leur intégration sociale, et en particulier leur insertion locative et professionnelle. Si le participant loue un appartement, le Conseil Général peut se porter garant de la location pendant les 18 premiers mois du contrat. De plus, une aide financière mensuelle ou ponctuelle d'un maximum de 1800 € peut, sous certaines conditions, être octroyée au jeune pour des dépenses diverses, sous forme de subvention ou de prêt. Cette aide peut servir par exemple à couvrir le dépôt de garantie, le premier loyer ou l'assurance habitation, mais aussi l'achat de vêtements, le passage du permis de conduire, ou l'achat d'un véhicule.

Cette flexibilité a pour objectif de permettre une adaptation du programme aux besoins spécifiques de chaque participant. L'accompagnement personnalisé est de type « guichet unique » : un seul « référent de parcours » est en charge de tous les aspects de l'intégration sociale et professionnelle du jeune (conseils en matière d'emploi, de formation et de logement, pendant une durée de 2 ans), ce qui est original quand on sait que le suivi est habituellement segmenté entre plusieurs organismes.

Le Pass'Accompagnement est organisé en deux niveaux distincts. Le Niveau 1 concerne les jeunes dans la situation la plus précaire, très éloignés de l'accès au logement et à l'emploi. Il consiste en un accompagnement visant à régler les problèmes périphériques des jeunes (santé, insertion sociale, etc.) et à les préparer à un accès à un logement indépendant. Comme le fait de participer à une évaluation aléatoire aurait pu leur être préjudiciable, l'évaluation du Niveau 1 consiste en une analyse d'impact suivant une méthodologie avant-après.

Le Niveau 2 concerne les jeunes plus proches de l'accès au logement, dont les problématiques principales sont l'accès à l'emploi et la stabilisation des ressources. Il vise à favoriser leur accès ou leur maintien dans un logement indépendant. La méthode utilise l'évaluation aléatoire contrôlée (comparaison avec un groupe témoin). Parmi les candidats au Pass'Accompagnement, 487 individus ont été aléatoirement sélectionnés pour être bénéficiaires du dispositif et 494 autres ont été assignés aléatoirement à un groupe contrôle. La taille finale de l'échantillon est donc de 981 individus.

Résultats (*Chiodi et al.* 2015 : à noter que l'évaluation d'impact du dispositif dont rend compte ce rapport porte exclusivement sur le Niveau 2) :

- Le dispositif Pass'Accompagnement a permis d'augmenter le taux de bénéficiaires en formation, et a induit une nette amélioration de la situation locative, avec une diminution des individus en situation de logement précaire ou subi.

- Le programme a entraîné une augmentation du taux d'individus dans la non précarité (à la fois en termes d'emploi et de logement).
- Le Pass'Accompagnement a eu des effets prononcés chez les femmes, alors que l'impact stabilisant pour l'emploi et l'amélioration de la situation locative n'a pas été visible chez les hommes. Si les résultats sont globalement positifs à Strasbourg et à l'échelle de sa communauté urbaine, ils ont été plus mitigés, voire négatifs, dans les autres territoires. Enfin, l'impact du dispositif est plus important chez les individus les plus éloignés de l'emploi au début du programme, qui ont été orientés vers des formations et ont vu leur situation locative s'améliorer nettement. Les résultats obtenus sur l'ensemble de l'échantillon montrent que le dispositif a permis principalement d'améliorer les situations les plus graves (diminution forte du pourcentage d'individus en logement précaire ou subi).

Tableau 13 – Combinaison emploi ou formation et logement

	TEMOINS	Coef	Écart-type	Sign	Obs
EN EMPLOI OU FORMATION ET LOGEMENT NON SUBI, NON PRÉCAIRE, DE BONNE QUALITÉ					
Emploi/formation et logement non précaire	20.8	8.7	3.0	***	813
Emploi/formation et logement précaire	25.5	-1.1	3.0		813
Pas d'emploi/formation et logement non précaire	21.0	-0.5	2.9		813
Pas d'emploi/formation et logement précaire	32.8	-7.1	3.3	**	813
EN EMPLOI OU FORMATION ET ACCÈS À UN LOGEMENT AUTONOME					
Emploi/formation et accès logement	24.5	10.3	3.2	***	813
Emploi/formation et pas d'accès logement	21.8	-2.7	2.8		813
Pas d'emploi/formation et accès logement	31.8	-6.6	3.2	**	813
Pas d'emploi/formation et pas d'accès logement	22.0	-1.3	2.9		813

Source : Pass'Accompagnement, enquête intermédiaire

Note : La colonne (2) présente la moyenne chez le groupe témoin, la colonne (3) l'estimation de la différence entre les deux groupes, la colonne (4) l'écart-type, la colonne (5) la significativité statistique et la colonne (6) le nombre d'observations. Les différences significatives à 1%, 5% et 10% sont indiquées par ***, ** et *. Les écarts-types sont robustes à l'hétéroscédasticité. Les résultats portent sur tous les répondants à l'enquête intermédiaire.

Le premier bloc de variables concerne la combinaison entre le fait d'être en emploi/formation et le fait d'être en logement non précaire, tandis que le second bloc concerne la combinaison entre le fait d'être en emploi/formation et le fait d'avoir accédé à un logement autonome au cours de l'année précédente.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le dispositif a permis :

- une diminution très significative de 7,1 points du pourcentage d'individus dans la plus mauvaise situation (sans emploi ou formation et sans logement autonome) par rapport au groupe témoin ;
- une augmentation très significative de 8,7 points du pourcentage d'individus dans la meilleure situation, ayant à la fois un emploi (ou une formation) et ayant accédé à un logement autonome ;
- le dispositif semble en revanche avoir limité l'accès au logement autonome des individus n'ayant pas d'emploi. Les chercheurs l'expliquent par la perspective de long-terme du dispositif. Il aurait en effet été contre-productif de permettre à des individus sans emploi de s'installer dans un logement autonome dans lequel ils n'auraient pas pu se maintenir dans le long terme. Au contraire, le dispositif a permis aux individus financièrement autonomes (en emploi) d'accéder à un nouveau logement. Ces résultats sont en accord avec le fait que la vocation du dispositif est de stabiliser la situation des bénéficiaires simultanément dans les deux dimensions de l'emploi et du logement ;

- le dispositif a également permis une augmentation de l'accès à un logement autonome et à l'emploi pour les individus initialement les plus proches de l'emploi, à qui il ne manquait peut-être qu'un cautionnement afin d'obtenir un logement.

► **ENSEIGNEMENT N°3 : LE RECOURS À UN PRESTATAIRE PRIVÉ POUR UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ VERS L'EMPLOI NE SEMBLE PAS SE JUSTIFIER (rapport coût-bénéfice négatif)**

L'expansion de l'accompagnement personnalisé en France et en Europe a largement reposé sur le recours à des opérateurs privés de placement (OPP). En France, la délégation de service public de l'ANPE vers les OPP a été rendue possible par la loi de cohésion sociale de 2005.

La prise en charge des prestations d'accompagnement par les opérateurs privés a un coût très élevé et un rapport coût-bénéfice extrêmement peu favorable. Des expériences menées en Suède et en Allemagne indiquent aussi que les opérateurs privés ne sont pas plus efficaces que le service public de l'emploi, et le sont parfois moins. Il est possible que la nature du marché en France assure des rentes aux opérateurs privés (*Behaghel et al.* 2013).

• **Accompagnement renforcé des bénéficiaires du RMI, dans les Hauts-de-Seine**

Échantillon : 17 666 individus

Date de réalisation du programme : 2006 – 2008

Enjeux et déroulé de l'intervention : Le programme a été mis en œuvre dans les Hauts-de-Seine. La population ciblée, en profonde difficulté sociale, est composée de bénéficiaires d'allocations qui dépendent des aides depuis au moins deux ans. Au moment de l'expérimentation (2006-2008) il y avait environ 17 000 individus qui pouvaient bénéficier de l'intervention. La moitié d'entre eux bénéficiait de l'aide sociale depuis plus de 4 ans.

Les chercheurs ont voulu vérifier si un accompagnement renforcé, mis en œuvre par une entreprise privée, était un moyen efficace pour améliorer le taux d'emploi d'une population aussi éloignée de l'emploi. L'accompagnement consistait en des réunions régulières avec un conseiller unique qui aidait les personnes à gagner en confiance, à résoudre des problèmes sociaux immédiats et à chercher du travail ou une formation. Les réunions se déroulaient dans les bureaux de l'entreprise.

Les chercheurs ont tiré au sort les personnes au sein de toute la population éligible : 13 236 individus ont pu bénéficier de l'accompagnement (le groupe test) et 4 430 individus ont constitué le groupe témoin. L'évaluation est entièrement basée sur les données administratives des 17 666 individus de l'échantillon.

Résultats :

- Le taux de participation réel étant très faible (15 %), la plupart des résultats sont imprécis.
- Ils suggèrent que l'accompagnement a permis d'améliorer l'accès à l'emploi et réduit un peu la dépendance à l'aide sociale.
- Le programme était plus efficace pour ceux qui bénéficiaient depuis peu de temps de l'aide sociale.
- Le coût de l'intervention (paiement au fournisseur privé) était suffisamment élevé pour que le bénéfice net soit clairement négatif (comparaison coût de l'intervention/réduction obtenue des allocations d'aides sociales).

• **Accompagnement des demandeurs d'emploi - OPP/CVE**

Échantillon : L'expérimentation a porté sur 40 000 bénéficiaires, accompagnés par des OPP dans 10 régions, et par l'ANPE dans 6 régions.

Date de réalisation du programme : 2007

Enjeux et déroulé de l'intervention : L'expérimentation, d'envergure, a consisté à comparer un dispositif d'accompagnement renforcé, dont l'objectif était d'accélérer le

retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, porté par deux programmes : Cap vers l'entreprise (CVE), directement mis en œuvre par l'ANPE, et Opérateurs privés de placement (OPP), service fourni par des entreprises privées mandatées par l'UNEDIC.

Chaque programme, de six mois maximum, offrait une méthode similaire d'assistance renforcée : rencontres hebdomadaires personnalisées avec un conseiller travaillant avec un nombre limité de demandeurs d'emploi, avec au moins une prise de contact (email, téléphone) par semaine et une réunion mensuelle en face-à-face. Ce soutien incluait également un suivi des individus après l'obtention de leur nouvel emploi.

Tous les demandeurs d'emploi impliqués dans l'expérience étaient d'abord enregistrés à l'ANPE avant d'être répartis en trois groupes : « Nouveaux chômeurs éligibles » (personnes venant juste de s'inscrire au chômage et étant éligibles à percevoir les allocations chômage), « Stock de chômeurs » (ceux qui étaient déjà au chômage au début de l'expérimentation), et « Nouveaux chômeurs inéligibles » (personnes venant juste de s'inscrire, mais étant inéligibles à bénéficier des allocations chômage).

Le programme OPP était destiné aux « Nouveaux chômeurs inéligibles ». Ceux-ci étaient aléatoirement assignés à l'un des trois groupes suivants : CVE, OPP, ou la voie ANPE normale (groupe de contrôle), correspondant à un soutien beaucoup plus léger (prise de contact tous les mois et non toutes les semaines). Les demandeurs d'emploi du « stock de chômeurs » et les « nouveaux chômeurs éligibles » étaient aléatoirement assignés uniquement au programme CVE ou à la voie ANPE normale.

Des données sur le statut des demandeurs d'emploi ont été collectées au bout de 3, 6 et 9 mois, à partir des archives administratives et de sondages téléphoniques sur un sous-échantillon.

Résultats (*Behaghel et al., 2009*) :

- Dans les zones où les deux programmes existaient conjointement et où les chercheurs étaient capables de comparer précisément les effets des programmes OPP et CVE, ils ont pu constater que le programme public CVE a augmenté le taux d'obtention d'un emploi pour les chômeurs de 8,2 % au bout de 3 mois, de 9,2 % au bout de 6 mois et de 22,6% au bout de 9 mois.
- Pour le programme OPP, géré par des entreprises privées, les chercheurs n'ont pas trouvé d'effets statistiques significatifs sur le retour à l'emploi.
- L'accompagnement par les OPP étant très coûteux et pas plus efficace que celui de CVE, cela a amené à se demander si le recours aux OPP constituait une approche efficace de soutien à la recherche d'emploi.

► ENSEIGNEMENT N°4 : LES PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ PEUVENT RÉÉQUILIBRER L'ACCÈS À L'EMPLOI EN FAVEUR DE PETITS GROUPES BIEN CIBLÉS QUE L'ON CHOISIT DE SOUTENIR EN PRIORITÉ ; MAIS ILS PRODUISENT DES EFFETS D'ÉVICTION

Les politiques d'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi ont connu un fort essor en France et en Europe depuis le début des années 2000. Des programmes spécifiques ont été déployés en France à des échelles variables auprès de différents groupes de demandeurs d'emploi. Chaque fois, ils réduisent le nombre de bénéficiaires accompagnés par chaque conseiller pour permettre un suivi régulier et personnalisé. Les politiques d'insertion menées par les conseils généraux des départements ont suivi la même direction. Ces actions s'inscrivent dans le cadre des politiques actives du marché du travail.

Luc Behaghel et al. (2013) ont synthétisé les enseignements de trois expériences contrôlées menées en France au cours des cinq dernières années, dans le but d'évaluer l'impact de politiques d'accompagnement intensif de la recherche d'emploi. Ces programmes étaient soit mis en œuvre par un OPP, soit assurés par le service public de l'emploi. Il ressort que les programmes d'accompagnement intensif peuvent accélérer l'accès à des emplois, y compris des emplois assez stables. Les chercheurs ajoutent que cette politique « n'a pas d'effet direct sur le volume d'emplois disponibles dans l'économie, si bien qu'elle peut entraîner des effets d'éviction ».

En effet, les demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un soutien spécifique peuvent trouver des emplois plus rapidement mais au détriment des autres demandeurs d'emploi avec lesquels ils sont en concurrence sur le marché du travail. Les effets d'éviction ont été observés dans des travaux menés dans d'autres pays.

Les dispositifs d'activation ne doivent donc pas être poursuivis en vue d'obtenir des effets macroéconomiques sur le chômage, mais parce qu'ils permettent d'aider efficacement de petits groupes bien ciblés que la puissance publique aura décidé de soutenir en priorité, par exemple des demandeurs d'emploi potentiellement fragiles qui seront pris en charge rapidement, parce qu'il est avéré que l'aide est d'autant plus efficace et coûte moins cher quand les personnes ne sont pas installées depuis longtemps dans l'assistance. (Crépon *et al.* 2011 et 2013)

Selon les chercheurs, en aucun cas, cette politique ne peut être financée par des économies obtenues sur les allocations chômage ou les prestations sociales. Si l'on tient compte des effets d'éviction, la valeur ajoutée globale de cette politique est nulle. Il faut donc y voir un instrument coûteux visant à aider des publics bien ciblés. Ces dispositifs ne peuvent se justifier que si l'objectif prioritaire des politiques de l'emploi est de changer l'ordre dans la file d'attente sur le marché du travail, et de favoriser les chômeurs les plus en difficulté afin d'éviter leur exclusion. (Ehrel 2014)

• **Accompagnement et placement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi en France** (accompagnement par des acteurs privés)

Échantillon : 57 000 individus âgés de 18 à 30 ans, titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et au chômage depuis plus de six mois, dans dix régions françaises

Date de réalisation du programme : 2007 - 2010

Enjeux et déroulé de l'entretien : Il s'agissait de vérifier si, face au chômage des jeunes, des formes plus intensives de conseil et d'appui, comme celles proposées par certaines entreprises privées, pourraient améliorer l'efficacité de la mise en relation entre employeurs et employés. Si les agences privées recevaient de fortes primes pour trouver des emplois stables aux chômeurs, les résultats sur le marché du travail s'en trouveraient-ils améliorés ?

Les agences publiques locales de l'emploi ont été groupées par cinq, en fonction de leur proximité géographique, et au sein de chaque groupe, la proportion de chômeurs bénéficiant du programme a été assignée aléatoirement (0 %, 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %). Chaque mois, une part des demandeurs d'emploi, correspondant au pourcentage alloué à chaque agence, était tirée au sort et recevait les conseils d'une entreprise privée.

Environ la moitié des 57 000 demandeurs d'emploi ont eu leur CV envoyé à un opérateur privé, lequel devait les contacter pour organiser les séances de conseil. Au total, environ 10 000 individus ont signé des contrats avec des opérateurs privés. Des chercheurs du CREST ont recueilli des données de Pôle Emploi, mais aussi des personnes ayant retrouvé un emploi, sur le statut professionnel des participants. L'analyse s'est concentrée sur la qualité du conseil reçu, le retour à l'emploi ainsi que la nature et durée de leur emploi.

Résultats :

- La mise en place d'un accompagnement renforcé à l'emploi a permis à des jeunes diplômés de trouver du travail légèrement plus vite que leurs pairs vivant dans la même zone mais n'ayant pas été accompagnés. En revanche, leur taux d'emploi à long terme ne s'en est pas trouvé augmenté. Cette évaluation n'a pas mis en évidence un effet de « pied à l'étrier » qui aurait permis aux jeunes de voir leur CDD transformé en CDI.
- La probabilité supérieure de trouver du travail de la part des bénéficiaires se fait au détriment d'autres demandeurs d'emploi avec lesquels ils sont en concurrence sur le marché du travail. Cet effet d'éviction est suffisamment important pour que l'impact net du programme sur les bénéficiaires soit quasiment nul par rapport aux individus

n'ayant pas été touchés par le programme. Si cette étude n'avait pas porté sur une grande échelle au niveau du marché de l'emploi, il aurait été impossible de mettre en évidence un effet d'éviction.

► ENSEIGNEMENT N°5 : RÉCOMPENSER LES EFFORTS FOURNIS DANS UNE LOGIQUE DE « BONUS » : UNE ATTENTE FORMULÉE PAR UNE PARTIE DES JEUNES ACCOMPAGNÉS

L'expérimentation menée sur le revenu contractualisé d'autonomie a indiqué que les jeunes accompagnés apprécient la mise en place d'une logique de « bonus » qui récompense les efforts fournis. Cela introduit des principes de contrepartie, de justice et de mérite (ceux qui en font plus sont récompensés).

• « Revenu contractualisé d'autonomie »

Échantillon : 4 400 jeunes peu qualifiés de moins de 23 ans, dans 82 missions locales

Date de réalisation du programme : 2011 (avril) - 2013 (juin)

Enjeux et déroulé de l'intervention :

- Le revenu contractualisé d'autonomie (RCA) est un programme d'accompagnement. Il reposait sur le versement d'une allocation qui apportait une garantie de ressources mensuelle de 250 euros aux bénéficiaires accompagnés par leur mission locale.
- Les enseignements de cette expérimentation ont servi de point de départ aux réflexions sur la forme de l'actuelle Garantie jeunes, qui est entrée dans une phase d'élargissement à 62 nouveaux territoires en 2015, avec un objectif 100 000 jeunes en 2017 (un diagnostic a été publié en juin 2015 par le SGMAP).
- Inspiré du CIVIS et destiné au même public, le RCA repose sur un contrat d'engagement, suivi de rendez-vous réguliers entre le jeune et son conseiller. Le RCA se distingue du CIVIS par sa durée plus longue (contrat de 2 ans dès le départ, contre une année renouvelable sous certaines conditions), et par le versement d'une allocation mensuelle pouvant atteindre 250 €, partiellement cumulable avec des revenus d'activité. Cette allocation doit permettre aux jeunes de davantage s'investir dans leur accompagnement et de lever les freins financiers qu'ils rencontrent pour trouver un emploi durable (suivi d'une formation, permis de conduire, frais de transport...).
- Pour évaluer le dispositif, deux groupes de jeunes ont été tirés au sort. La trajectoire du premier groupe, auquel a été proposé le RCA plutôt que le CIVIS, a été comparé à celle du second groupe de jeunes, bénéficiaires du CIVIS. Grâce au tirage au sort, les deux groupes sont totalement comparables. Trois enquêtes approfondies ont été réalisées auprès des jeunes, à l'entrée en programme, puis un et deux ans après. En complément de cette évaluation quantitative, 150 entretiens qualitatifs (70 auprès des jeunes et 80 auprès des acteurs) ont été menés, et les référents de l'expérimentation dans les 82 missions locales ont été interrogés à deux reprises.

Résultats (CREST/EEP, CREDOC, 2014, *Bérard et al.* 2014) :

- Au cours de la première année, les jeunes suivis en RCA rencontrent en moyenne 8 fois leur conseiller, contre 5 fois en CIVIS.
- Les effets positifs attendus du RCA ne se sont pas manifestés : un an comme deux ans après l'entrée en programme, le taux d'emploi des jeunes plafonne à environ 50 %, sans différence significative entre jeunes suivis en RCA et en CIVIS. Le taux de reprise d'une formation et les efforts de recherche d'emploi sont également similaires entre les deux groupes. Pendant les six premiers mois du programme, le taux d'emploi des jeunes suivis en RCA a même été légèrement plus faible, d'environ 3 points de pourcentage, que celui des jeunes en CIVIS, sans doute en lien avec un effet désincitatif de l'allocation.
- L'évaluation qualitative a permis de mieux comprendre l'absence d'effet du RCA sur l'insertion des bénéficiaires : le caractère automatique de l'allocation n'a pas permis aux conseillers des missions locales de faire levier sur la construction et la mise en œuvre de projets d'insertion.

- Seuls les jeunes ayant des contraintes financières relativement modérées voient une amélioration significative de leur niveau de vie (il s'agit souvent des jeunes hébergés chez leurs parents mais qui ne perçoivent pas d'autres aides familiales).
- Face aux légers effets désincitatifs à court terme probablement induits par l'allocation, les évaluateurs ont proposé de renforcer la conditionnalité de l'aide aux jeunes pour atteindre des objectifs définis dans le cadre de l'accompagnement.

« Cette conditionnalité pourrait donner lieu à un changement de paradigme, consistant à ne pas uniquement sanctionner les manquements au contrat, mais à récompenser également les efforts fournis dans une logique de "bonus". »

« De nombreux conseillers interrogés dans l'étude qualitative ont regretté que l'automatisme du versement du RCA les ait privés du levier pédagogique dont ils peuvent user dans le cadre du CIVIS, pour lequel l'octroi de l'allocation est conditionné au franchissement successif des étapes qui balisent le projet d'insertion. Ce constat soulève la question du positionnement de la notion des "droits et devoirs" (jugée pleinement légitime par les jeunes comme par les acteurs des missions locales) et de la nature des contreparties demandées aux jeunes dans le cadre du contrat qui leur est proposé : pour certains jeunes, la notion de "devoirs" a ainsi pu se limiter à l'accomplissement d'une formalité administrative (la déclaration des ressources), alors qu'à l'inverse, certains bénéficiaires ont exprimé le regret de ne pas avoir été suffisamment incités, voire contraints, à effectuer davantage de démarches d'insertion. »

« Un résultat central de cette expérimentation est que les incitations financières semblent très bien fonctionner : l'allocation est perçue conditionnellement à la participation au programme et les jeunes participent davantage au programme ; l'allocation et la règle du cumul rendent le travail moins attractif et l'emploi diminue dans les six premiers mois. » (CREST/EEP, CREDOC 2014)

documents mobilisés

- Luc Behaghel, B. Crépon, M. Gurgand, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Rapport final d'évaluation, 2009
- Luc Behaghel et al., « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », *Revue française d'économie*, vol. 28, 2013
- Luc Behaghel, Julien Grenet, Elise Pesonel, Roland Rathelot, *Évaluation d'un programme visant à améliorer l'insertion professionnelle des étudiants boursiers inscrits en Master 2*, 2014
- Jean Bérard, Mathieu Valdenaire (dir.), *De l'éducation à l'insertion : dix résultats du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse*, La Documentation Française, 2014
- Vera Chiodi, Bruno Crépon et Clémence Kieny, *L'évaluation d'impact du Pass'Accompagnement à mi-parcours*, Deuxième rapport d'étape, février 2015, <http://www.povertyactionlab.org/fr/publication/l-evaluation-d-impact-du-pass-accompagnement-a-mi-parcours>
- Crépon, Bruno, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot et Philippe Zamora, « Do Labor Market Policies Have Displacement Effect ? Evidence From a Clustered Random Experiment », *The Quarterly Journal of Economics*, 128, 2013
- Crépon, Bruno, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot et Philippe Zamora, « L'Accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : les enseignements d'une évaluation », *Darès Analyses* 094, 2011

- CREST/EEP, CREDOC, « Revenu contractualisé d'autonomie », rapport final, oct. 2014, <http://www.povertyactionlab.org/fr/publication/revenu-contractualisé-d'autonomie-rapport-final>
- Christine Erhel, *Les politiques de l'emploi*, PUF, 2014
- Christine Olm, interview [www.millenaire3](http://www.millenaire3.com), 2015



LES ENTREPRISES ET L'INSERTION DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI : ENTRE RESPONSABILITÉ SOCIALE ET INTÉRÊT STRATÉGIQUE

Boris CHABANEL

Une entreprise n'a, *a priori*, aucun intérêt à courir le risque d'embaucher quelqu'un en situation d'éloignement de l'emploi : elle souhaite minimiser les risques de mauvais recrutements et externaliser au maximum le coût de la formation et de l'adaptation au poste de travail. Mais aussi tout simplement parce qu'il existe déjà, sur le marché du travail, de nombreuses personnes directement employables.

Pourtant, les acteurs intervenant dans le champ de l'insertion savent que l'engagement des entreprises constitue une condition incontournable pour permettre aux personnes accompagnées de monter la dernière marche de leur parcours d'insertion : celle de l'emploi durable en contrat de droit commun et en entreprise ordinaire. Ce qui implique d'engager des démarches de rapprochement avec le monde économique et de mobilisation des entreprises en faveur de l'insertion.

À l'appui de ces démarches, deux séries d'arguments peuvent être mises en avant : (1) la société exprime des attentes croissantes à l'égard des entreprises en matière de responsabilité sociétale (RSE), et notamment en ce qui concerne les Ressources Humaines ; (2) les entreprises peuvent avoir un intérêt objectif à s'engager dans des démarches favorables à l'insertion professionnelle des personnes éloignées de l'emploi (meilleure satisfaction des besoins de recrutement, développement de l'image de marque de l'entreprise, fidélisation des salariés, respect des obligations réglementaires, avantages financiers liés aux contrats aidés).

UN CONTEXTE QUI Pousse À UN ENGAGEMENT PLUS FORT DES ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'INSERTION

► UNE RÉ-INTERROGATION DES FINALITÉS DE L'ENTREPRISE...

Comme l'illustre la situation américaine, depuis la crise financière de 2008 les critiques à l'égard des (grandes) entreprises se sont faites de plus en plus nombreuses, portant en particulier sur leur ingérence dans la vie politique, leur responsabilité dans le déclenchement de la crise et la montée des inégalités sociales. Ces revendications donnent une acuité nouvelle à un débat ancien concernant les responsabilités qui incombent aux entreprises à l'égard de la société (Capron, 2011). Celui-ci tend aujourd'hui à remettre en question la conception qui s'est imposée à l'heure de l'économie financiarisée : l'entreprise capitaliste a pour vocation de maximiser ses profits, au bénéfice de ses actionnaires (« *profit for profit* »). Ce renouvellement prend plusieurs formes.

Il renvoie tout d'abord à l'essor de la notion de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) comme mise en responsabilité de l'entreprise à l'égard des impacts (positifs ou négatifs) que ses activités peuvent avoir sur la société et l'environnement, au-delà des obligations légales qui s'imposent à elle. Cette approche, en voie d'institutionnalisation par l'instauration de normes (ISO 26000) et d'obligations de reporting (loi NRE de 2002), comprend deux grands courants de pensée (Capron, 2011). Le premier s'attache à démontrer la compatibilité entre la rationalité économique traditionnelle et la responsabilité sociale : les exigences de rentabilité et de compétitivité seront d'autant mieux satisfaites si l'entreprise

se montre socialement responsable, en étant réactive à la demande sociale et à l'écoute de ses « parties prenantes » (*stakeholders*) afin de prendre en compte leurs aspirations. Une seconde approche, correspondant à une déclinaison du concept de développement durable aux entreprises, part de l'idée que l'entreprise est encadrée dans la société : son existence et son pouvoir lui étant accordés par la société, elle en est redevable et ne peut donc être indifférente aux grands défis de son temps. Afin d'assurer sa légitimité, il revient à l'entreprise d'adopter un comportement responsable consistant à la production et à l'entretien de biens communs.

► ... QUI CONDUIT À RÉINTERROGER SES STATUTS

Le débat autour des finalités de l'entreprise trouve son pendant sur le plan du droit des sociétés (Capron, 2011). Tout d'abord, le statut de Société Anonyme (SA) tend à être remis en question dans la mesure où il accorde le primat à l'actionnaire et donc à la maximisation du profit, tout en faisant jouer à la société dans son ensemble le rôle d'assureur du risque que cet objectif induit. Cela devrait conduire à revoir le pouvoir actionnarial et à donner à la société des moyens de se protéger contre l'irresponsabilité actionnariale.

Plus largement, de nombreux économistes et théoriciens du management, comme Michael Porter, contestent l'idée que la maximisation du profit puisse être la finalité exclusive de l'entreprise et que les apporteurs de fonds soient nécessairement ceux qui doivent décider. Sur ce plan, on assiste depuis quelques années à l'émergence de nouveaux statuts juridiques qui ouvrent la voie à une extension des finalités de l'entreprises au-delà du seul objectif de rentabilité (Levillain et alii 2012, 2014) : Société à finalité sociale (Belgique, 1995) ; Société coopérative d'intérêt collectif (France, 2001) ; *Community Interest Company* (Grande Bretagne, 2004) ; *Flexible Purpose Corporation et Benefit Corporation* (États-Unis, 2011).

► POUR LES CONSOMMATEURS, L'EMPLOI DOIT ÊTRE LA PRIORITÉ DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES

La Crédoc a réalisé en 2011 une étude sur les attentes des consommateurs en matière de Responsabilité Sociale des Entreprises (Van de Walle, Brice, 2012). Celle-ci révèle que les consommateurs ne se positionnent pas comme les acheteurs des biens et services fournis par les entreprises. Ils n'évoquent qu'à la marge les domaines d'actions retenus dans la norme ISO 26000, à savoir l'obligation de pratiques loyales en matière de consommation et d'information, le service après-vente, la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs ou encore la protection de leur vie privée. Leurs représentations de la RSE mettent l'accent sur deux grandes problématiques : responsabilité à l'égard de l'environnement et surtout responsabilité envers les personnes qui travaillent pour elles.

Pour les consommateurs interrogés, une entreprise peut être ou devrait être qualifiée de responsable lorsqu'elle assure à ses salariés de bonnes conditions d'emploi, de travail et de rémunération, en évitant licenciements et délocalisations et en jouant un rôle intégrateur envers les personnes en difficultés, les jeunes, les handicapés.

► POUR LES SALARIÉS ET LES DIRIGEANTS DE PME, LES ENTREPRISES DOIVENT S'IMPLIQUER EN FAVEUR DE L'INSERTION DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

Dans une étude antérieure portant sur l'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi, le Crédoc a réalisé une enquête auprès de salariés et dirigeants d'entreprises de moins de 200 salariés. Celle-ci révèle une écrasante majorité de salariés (93 %) et dirigeants (84 %) en faveur d'une implication des entreprises pour faciliter l'insertion des publics en difficulté. De même, une grande majorité de salariés et dirigeants estiment l'implication actuelle insuffisante. Or, d'après les déclarations des salariés et dirigeants enquêtés, plus de la moitié des entreprises ne sont pas impliquées dans des actions d'insertion et une grande majorité d'entre elles n'envisagent pas de le faire bientôt. Le premier motif de non implication, qui arrive largement devant l'évocation de difficultés économiques freinant les projets d'embauche, est le souhait de la direction de ne pas s'engager.

LES ENTREPRISES PEUVENT TROUVER INTÉRÊT À S'ENGAGER EN FAVEUR DE L'INSERTION

L'étude du Crédoc sur l'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi permet de mettre en évidence plusieurs motivations :

► MIEUX SATISFAIRE LES BESOINS DE RECRUTEMENT

La première motivation d'une entreprise pour se pencher vers l'insertion de personnes en difficulté sur le marché du travail est la nécessité de recruter. Un certain nombre d'entreprises sont en effet confrontées, de façon passagère ou chronique, à des difficultés de recrutement : pénurie de candidats, inadéquation entre compétences du candidat et celles recherchées, etc. Pour pallier à ces difficultés, les employeurs peuvent prospecter au-delà de leurs viviers de recrutement habituels, jusqu'à s'intéresser aux publics éloignés de l'emploi.

► DÉVELOPPER L'IMAGE DE MARQUE DE L'ENTREPRISE

Une autre motivation de l'engagement des entreprises en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi concerne l'amélioration de leur image de marque auprès des parties prenantes. Ceci vaut à l'échelle locale : en employant des personnes éloignées de l'emploi habitant à proximité, les entreprises peuvent induire un effet « fordiste » d'accroissement du pouvoir d'achat local. Cet argument est valable plus largement pour le grand public – face aux attentes de la société civile, l'engagement solidaire est un argument marketing de premier ordre – mais aussi vis-à-vis des investisseurs qui sont de plus en plus attentifs aux impacts « extra-financiers » des entreprises.

► CONTRIBUER À LA FIDÉLISATION DES SALARIÉS EN CRÉANT UNE CULTURE D'ENTREPRISE SOLIDAIRE

Troisième source de motivation pour les entreprises, l'implication en faveur de l'insertion peut devenir un levier de gestion interne des ressources humaines lorsqu'elle permet de répondre aux attentes humanistes de leurs salariés. Une firme capable d'accueillir des publics éloignés de l'emploi est en mesure de « gérer l'humain » de façon digne et éthique. Certains salariés peuvent s'investir activement dans le suivi et le tutorat des personnes accueillies dans l'entreprise, renforçant à cette occasion la cohésion interne aux équipes. La personnalité des dirigeants et des salariés au sein des entreprises est une donnée cruciale.

► RÉPONDRE AUX OBLIGATIONS RÉGLEMENTAIRES

Quatrièmement, pour les entreprises, s'engager en faveur de l'insertion peut être un levier facilitant le respect des obligations réglementaires qui s'imposent à elles en matière de :

- Législation sur le handicap (quotas de 6 % de salariés déclarés travailleurs handicapés) ;
- Législation sur la diversité (interdiction des discriminations à l'embauche) ;
- Législation sur les marchés publics (clause d'insertion).

► BÉNÉFICIER DES AVANTAGES FINANCIERS LIÉS AUX CONTRATS AIDÉS

Enfin, une autre motivation réside dans les subventions et allègements fiscaux liés aux contrats aidés : Contrat unique d'insertion-Contrat initiative emploi (CUI-CAE), emplois d'avenir, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage. Par exemple, dans le cas du CUI-CAE, l'employeur :

- perçoit une aide financière destinée à prendre en charge une partie du salaire du bénéficiaire et les frais de formation et d'accompagnement professionnels. Elle correspond à une part du Smic (dont le montant est fixé annuellement par le préfet de région), multipliée par le nombre d'heures travaillées dans la limite du temps de travail inscrit dans la convention.
- bénéficie d'une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales applicable pendant la durée d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle.

- *Déconstruire la RSE pour retrouver le sens des relations entreprises-société. Jalons pour un nouvel agenda de recherche*, Capron Michel – Revue de l'organisation responsable, 2011/1 - Vol. 6.
- *Repenser les finalités de l'entreprise. La contribution des sciences de gestion dans un monde post-hégélien*, Levillain Kevin, Segrestin Blanche, Hatchuel Armand – Revue française de gestion, n° 245, 2014/8.
- *L'impensé de la RSE. La révision du cadre légal de l'entreprise*, Levillain Kevin, Segrestin Blanche, Hatchuel Armand – Revue française de gestion, n°228-229, 2012/9-10.
- *Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi*, Matthieu Angotti, Élodie David-Alberola, Anne Loones – Crédoc, Cahier de recherche n°234, 2007.
- *Mobiliser les entreprises : un nouveau défi pour les acteurs de l'insertion*, Manon Brézault, Léopold Gilles, Christine OLM – Crédoc, Cahier de recherche n°274, 2010.
- *Pour les consommateurs, l'emploi doit être la priorité de la Responsabilité Sociale des Entreprises*, Isabelle Van de Walle, Lucie Brice – Crédoc, Note de synthèse n°6, 2012.



UNE PALETTE D'ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE L'INSERTION S'OFFRE AUX ENTREPRISES

Boris CHABANEL

Les entreprises sont aujourd'hui interpellées par la société pour prendre part à l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Elles peuvent aussi trouver un intérêt objectif à s'engager en ce sens. Toutefois, il reste une marge de progression importante pour que cette forme d'engagement se généralise. Afin de mobiliser celles qui n'ont pas encore franchi le pas, il paraît opportun de disposer d'un panorama des actions qu'elles sont en mesure d'engager.

Le Crédoc a réalisé une étude approfondie de l'implication des entreprises en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Celle-ci met en évidence deux formes d'implication :

- « L'implication intégrative », lorsque les entreprises accueillent en leur sein des publics éloignés de l'emploi : former en entreprise sans obligation d'embauche, s'imposer des contraintes en matière de recrutement, élargir ses viviers de recrutement, sous-traiter son recrutement, mutualiser le recrutement, faire évoluer ses propres méthodes de recrutement.
- « L'implication caritative », lorsque les entreprises participent en dehors de leurs murs à des actions citoyennes en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi : promouvoir l'implication des entreprises en faveur de l'insertion, établir des relations commerciales avec les structures de l'IAE, financer des structures engagées en faveur de l'insertion, impliquer les personnes de l'entreprise.

« L'IMPLICATION INTÉGRATIVE »

► FORMER EN ENTREPRISE, SANS OBLIGATION D'EMBAUCHE

Les entreprises acceptent d'accueillir des publics éloignés de l'emploi dans une logique de formation, mais non d'embauche ferme (du moins, sans engagement sur ce point). Peu contraignante, cette démarche peut prendre plusieurs formes :

- simples visites au sein de l'entreprise pour en approcher le fonctionnement (dans le cadre d'un parcours de formation : accords entre l'entreprise et Pôle emploi, les SIAE, etc.),
- stages,
- accueil de sessions de formation in situ pour personnes éloignées de l'emploi (séminaires, cours magistraux, ateliers pratiques).

► S'IMPOSER DES CONTRAINTES EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT

Au-delà des cadres législatifs qu'elles se doivent de respecter, les entreprises peuvent se fixer elles-mêmes des obligations en matière d'intégration des publics éloignés de l'emploi, que ces obligations soient de moyens (déclarations d'intention) ou de résultats (objectifs chiffrés). Pour ce faire, elles peuvent se positionner à différents niveaux :

- à l'échelle nationale ou locale, en signant des chartes proposées à l'ensemble des entreprises (par exemple la « Charte de la Diversité », « Charte 100 entreprises pour l'emploi » de la MDEF de Lyon),
- à l'échelle des branches professionnelles, ou des bassins d'emploi, en participant à des négociations entre partenaires sociaux pour intégrer les enjeux de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi dans les accords de branche.

► ÉLARGIR SES VIVIERS DE RECRUTEMENT

Les entreprises peuvent travailler de concert avec les **acteurs de l'emploi et de l'insertion** (Pôle emploi, Mission Locale, Maison de l'Emploi, PLIE, SIAE, école de la 2^e chance, ...) pour élargir son champ des possibles en matière de recrutement :

- faire preuve de transparence en **diffusant l'ensemble des offres d'emploi** et en participant aux opérations d'**anticipation des besoins de recrutement**,
- participer à des **dispositifs d'insertion locaux** (par exemple, ceux mis en place dans le cadre des PLIE) : présence aux réunions, participation à des parcours de formation, embauches ponctuelles, engagements chiffrés en matière de recrutement, etc.,
- participer à des **dispositifs de « médiation active »** (par exemple, démarche IOD développée par l'association Transfer),
- collaborer avec les **structures de l'IAE** : privilégier le recours aux IAE pour le recrutement, enrichir les méthodes de management des entreprises classiques en les confrontant aux méthodes d'accompagnement des SIAE, améliorer les passerelles entre SIAE et entreprises (par des stages d'immersion par exemple), etc.

► SOUS-TRAITER SON RECRUTEMENT

L'entreprise peut confier ses besoins de recrutement à des structures engagées en faveur de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Il peut s'agir de certaines **Entreprises de Travail Temporaire** (ETT) qui, dans les secteurs « en tension », peuvent être amenées à proposer aux entreprises des publics inhabituels. Les entreprises peuvent également se tourner vers les **Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion** (ETTI) spécifiquement dédiées à l'insertion des publics éloignés de l'emploi (elles font partie de l'IAE).

► MUTUALISER LE RECRUTEMENT

Compromis entre l'ouverture menée à titre individuel et la sous-traitance aux ETT et ETTI, les entreprises peuvent se regrouper au sein d'un **groupement d'employeurs**. On rencontre ici aussi deux types de structures :

- Les Groupements d'Employeurs : ils consistent à confier la responsabilité d'un certain nombre d'embauches à une structure juridique transversale, souvent en vue de partager le temps de travail de salariés employés à temps partiel par les employeurs, jusqu'à leur construire un temps plein, si possible en CDI.
- Les GEIQ (**Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification**) : centrés sur la problématique d'insertion des personnes éloignées de l'emploi (ils font partie de l'IAE), les GEIQ regroupent des entreprises qui, pour résoudre leurs problèmes structurels de recrutement, parient sur le potentiel des personnes éloignées de l'emploi. En fonction des besoins de recrutement, les GEIQ recrutent des salariés en contrat d'alternance et les « mettent à disposition » de leurs membres. Pendant leur parcours au sein du GEIQ, ces salariés bénéficient d'un double suivi : professionnel (au sein de l'entreprise d'accueil) et social (par les permanents du GEIQ). En fin de contrat, ils doivent pouvoir intégrer l'une des entreprises membres du GEIQ, pour un contrat ordinaire.

► FAIRE ÉVOLUER SES PROPRES MÉTHODES DE RECRUTEMENT

Les entreprises peuvent essayer de faire évoluer en profondeur leurs procédures de recrutement de façon à y **intégrer a priori la problématique de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi**. Ceci peut prendre plusieurs formes :

- diffuser une culture de la diversité au sein de l'entreprise, auprès d'abord des services chargés de la gestion des ressources humaines et des chefs d'unités opérationnelles, qui déterminent les besoins de recrutement. Pour ce faire, les entreprises peuvent se tourner vers les SIAE qui sont en mesure de former aux enjeux de l'insertion.
- Intégrer des méthodes de gestion de la diversité dans les process de recrutement : usage des contrats aidés, méthodes de recrutement par simulation, protocoles d'entretiens adaptés, etc.
- mettre en place un accompagnement post-recrutement afin de faciliter l'intégration de personnes qui ont souvent du mal à tenir leur place dans l'entreprise par manque de connaissance de ses « codes ».

« L'IMPLICATION CARITATIVE »

► PROMOUVOIR L'IMPLICATION DES ENTREPRISES EN FAVEUR DE L'INSERTION DES PERSONNES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

Pour une entreprise, la première façon de s'impliquer à distance en faveur de l'insertion est de **soutenir publiquement l'engagement des entreprises** en la matière (par exemple en participant à des forums, colloques, etc.) et ainsi contribuer à la sensibilisation à la fois de l'opinion publique et de l'univers entrepreneurial.

► ÉTABLIR DES RELATIONS COMMERCIALES AVEC LES STRUCTURES DE L'IAE

Une seconde modalité d'engagement « hors les murs » consiste à faire affaires avec des organismes employant des publics éloignés de l'emploi :

- développer les achats **auprès de fournisseurs** employant des publics éloignés de l'emploi,
- dans le cadre des **clauses d'insertion**, sous-traiter une partie d'un marché public à un organisme employant des publics éloignés de l'emploi.

► FINANCER DES STRUCTURES ENGAGÉES EN FAVEUR DE L'INSERTION

Ce mécénat peut prendre plusieurs formes :

- par l'intermédiaire d'une structure montée à dessein : **association ou fondation d'entreprise**, qui distribuera les subsides en accord avec la direction de l'entreprise mère,
- financement direct (dons ou fonds propres) d'**organismes spécialisés dans l'accompagnement et la qualification** des publics éloignés de l'emploi (SIAE, ADIE, etc.).

► IMPLIQUER LES PERSONNES DE L'ENTREPRISE

Quatrième piste d'intervention pour l'entreprise : proposer aux personnes qui la composent de participer à des actions caritatives en faveur de l'insertion au sein d'une association identifiée comme partenaire. Cette implication directe des personnes peut prendre deux formes directes :

- Le **bénévolat** : les personnes de l'entreprise s'investissent dans une action caritative sans en attendre un retour financier. Il s'agit le plus souvent d'accompagner l'entrée ou le retour dans la vie active d'individus éloignés de l'emploi (parrainage).
- Le **mécénat de compétence** : il consiste à mettre à disposition d'un organisme partenaire des personnes de l'entreprise, sur leur temps de travail et en continuant à les rémunérer. Il est généralement utilisé pour des missions relatives à la gestion d'une structure dédiée à l'insertion.

Ces deux formes d'implication peuvent générer un effet d'entraînement mutuel : l'intégration de publics éloignés de l'emploi permet de sensibiliser les personnes de l'entreprise aux enjeux d'une implication caritative ; réciproquement, une implication caritative contribue à faire tomber les barrières discriminatoires à l'entrée dans l'entreprise.

- *Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion des publics éloignés de l'emploi*
Matthieu Angotti, Elodie David-Alberola, Anne Loones – Crédoc, Cahier de Recherche N°234, 2007
- Article 1^{er} de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=CE082F4778248CA516888714F36DA468.tpdjo09v_3?cidTexte=JORFTEXT00000875188&categorieLien=id
- Exposé des motifs de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pages 1-8
http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=53929AFCDB9B2F51C7B1FA5E5502F253.tpdjo12v_2?idDocument=JORFDOLE000017759081&type=expose&typeLoi=&legislature=
- Exposé des motifs de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion
http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=77E875FD11FE5FB4EE5A15668F66045D.tpdjo15v_2?idDocument=JORFDOLE000019424060&type=expose&typeLoi=&legislature=
- *Un nouveau paradigme dans les politiques sociales : l'activation*
Cédric Polère - Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon, mars 2015
- *L'évolution des formes d'emploi*
Conseil d'Orientation pour l'Emploi – avril 2014
- *Le RSA : un dispositif inadapté*
Bernard Gomel et Dominique Méda – La vie des idées – mars 2014
- *Le RSA, innovation ou réforme technocratique*
Bernard Gomel et Dominique Méda – Revue Française de Socio-Économie 2014/1



ENTREPRISES, INSERTION ET BÉNÉVOLAT : SENSIBILISER L'ENTREPRISE AUX COMPÉTENCES ACQUISES HORS-EMPLOI, RENDRE LE SECTEUR ASSOCIATIF PLUS QUALIFIANT

Pierre GROSDÉMOUGE

PRENDRE CONSCIENCE DES COMPÉTENCES ACQUISES HORS-EMPLOI

Les personnes en voie d'insertion hésitent souvent à mentionner une expérience de bénévolat lors d'un entretien d'embauche. Les compétences acquises hors-emploi sont parfois difficiles à formuler et à faire reconnaître par les employeurs. Différentes actions permettent de mieux les valoriser (passeport bénévole...), mais les études montrent qu'une sensibilisation des recruteurs reste à entreprendre. Une évolution du secteur associatif vers des formes de bénévolat plus qualifiantes est d'ores et déjà amorcée et peut être encouragée.

► DES COMPÉTENCES QUI RESTENT « SOUS LE RADAR »

Un des premiers freins à la mobilisation d'une expérience bénévole pour l'accès à l'emploi est précisément la dimension informelle des compétences acquises. Plus encore, ces compétences restent trop souvent non-perçues, tant par les demandeurs d'emploi que par les recruteurs ou les dispositifs d'accompagnement. Ainsi, les conseillers du SPE déclarent rencontrer peu de demandeurs d'emploi faisant état d'un bénévolat (Bonnefon, 2008).

Pour Anne Flye Sainte Marie, le bénévolat souffre surtout de la concurrence, dans les représentations ordinaires, avec les lieux d'apprentissage institutionnels. L'impression générale est que les expériences d'activités réelles « ne comptent pas » face aux acquis formels. Au début d'un parcours d'insertion, les mots manquent souvent pour désigner certains apprentissages. Il est donc fondamental de les nommer pour permettre aux personnes accompagnées de prendre conscience de ce qu'elles sont et de ce qu'elles ont vécu, pour construire le sens de leur parcours, puis valoriser ces apprentissages en les mettant en regard des attentes des employeurs.

L'impact positif du bénévolat sur l'emploi demande donc une construction, qui peut se faire dès l'engagement, lors de l'accompagnement, mais aussi dans l'interaction entre recruté potentiel et recruteur (Glaymann 2013). Les observateurs notent la nécessité d'une prise de distance et d'une réflexivité vis-à-vis de l'expérience bénévole permettant de mieux la mettre en correspondance avec le marché du travail (en termes de poste, de métier et/ou de culture).

► LIVRETS, PASSEPORTS, ACCOMPAGNEMENT :

exemples de valorisation des compétences bénévoles

Partageant ces constats, plusieurs associations et institutions ont développé des supports matériels de valorisation et de traçabilité des compétences bénévoles.

► LE PASSEPORT BÉNÉVOLE

Créé en 2007 par France Bénévolat, il permet aux bénévoles de faire valider par un responsable associatif leur expérience bénévole. Il est construit de manière à permettre

non seulement la traçabilité des expériences bénévoles, mais aussi la réflexivité individuelle sur le parcours et le projet, et un questionnement des associations sur leur gestion des RH bénévoles. Il est reconnu dans le cadre d'une VAE ou des relations avec l'Apec et Pôle Emploi, utilisé par plus de 100.000¹ bénévoles. Il a servi de base à d'autres documents similaires, notamment le Portefeuille de compétences du ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports (Rapport 2010). Autres exemples : le Dossier Bénévole Suisse, le « Carnet de vie du bénévole » du CNOSF...

1. <http://www.lepetitjournal.com/hong-kong/pratique/infos-pratiques/164415-emploi-le-passeport-benevole-valorise-vos-competences>

► **LORFOLIO, PORTEFEUILLE DE COMPÉTENCE EN LIGNE, RÉGION LORRAINE**

La Région Lorraine mène depuis 2007, avec le soutien du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, l'expérimentation d'un outil personnalisé en ligne, permettant de capitaliser les formations suivies et les expériences vécues, destiné à tous les habitants. L'objectif est double : susciter la participation active des lorrains à la définition positive de leur parcours et de leur projet professionnel (notamment jeunes et peu diplômés), mais aussi améliorer la coordination des acteurs de l'Accueil Information Orientation.

Les premières évaluations (Amnyos 2010) soulignent le potentiel de l'outil, mais restent mitigées notamment sur l'autonomie des usagers confrontés à une logique inhabituelle. Un accompagnement ou du moins une animation sont nécessaires pour une meilleure efficacité. Les évaluations d'autres dispositifs, comme le portefeuille d'expériences et de compétences (PEC) expérimenté dans certaines universités françaises mettent également en valeur l'importance d'un accompagnement hautement qualitatif (CEREQ 2015).

RECRUTEURS : L'IMPORTANCE D'UN CHANGEMENT DE REGARD SUR LE BÉNÉVOLAT

L'impact du bénévolat dépend également de la sensibilité des recruteurs à ce type de compétences.

► **LA CRAINTE DES CANDIDATURES HORS-NORMES**

Une étude « testing » (Bougard 2011), menée en envoyant plus de 7 000 candidatures fictives à des offres d'emploi dans les secteurs de la banque, de la gestion du patrimoine et de l'informatique en Île de France fait apparaître une influence peu significative voire négative de la mention des expériences bénévoles dans les CV. En particulier dans les métiers techniques, la mention du bénévolat semble soulever chez les recruteurs la crainte d'une candidature « hors-norme » et/ou d'un engagement extérieur pénalisant le travail au sein de l'entreprise. Il semblerait donc que l'engagement bénévole passé et les compétences développées ne soient pas valorisés, voire soient dépréciés dans les professions testées, que ces professions impliquent ou non des fonctions d'encadrement et qu'elles impliquent ou non des contacts avec la clientèle.

► **UNE VISION POSITIVE, MAIS LIMITÉE À UN RÔLE D'ÉCLAIRAGE SUR LA PERSONNALITÉ**

Une étude par entretiens (Glammann 2013) menée auprès d'employeurs et de bénévoles renvoie des résultats plus positifs : être engagé dans une activité associative est très largement un plus pour les recruteurs, surtout pour un jeune sans ou avec peu d'expériences professionnelles même si cela reste un argument minime ou marginal. Néanmoins, les recruteurs donnent essentiellement à l'activité bénévole une fonction d'éclairage de la personnalité du candidat : capacité d'engagement, altruisme, correspondant à une certaine éthique civique du travail en France. Pour les auteurs, « Le monde des organisations et de ses décideurs (notamment en matière de recrutement) semble méconnaître la substance et le sérieux du travail effectué dans le monde associatif (comme si sa dimension non marchande avait un effet dévaluateur) et donc sous-estime les apports non seulement humains et comportementaux, mais aussi cognitifs et opérationnels d'un engagement bénévole durable. »

► LES RECRUTEURS ONT POURTANT À Y GAGNER

L'articulation bénévolat-emploi passe ainsi par une meilleure estimation par les recruteurs de la transférabilité dans le milieu professionnel des compétences acquises dans le bénévolat. Pour E. Saint-Martin (2006), les recruteurs ont à y gagner en terme de diversification des profils, mais aussi en plus-value d'image vis-à-vis de leurs clients, partenaires et salariés, dont ils cherchent à stimuler la motivation et l'esprit de corps. Ils y ont également intérêt dans le cadre des réponses aux exigences éthiques et citoyennes portées par les marchés publics. Enfin le Centre d'Analyses Stratégiques (2010) plaide pour une sensibilisation des employeurs publics comme privés aux avantages de cette approche.

ASSOCIATIONS : DÉVELOPPER L'APPROCHE QUALIFIANTE DU BÉNÉVOLAT

Les associations [près d'un million d'ETP bénévoles et 1,8 million d'ETP salarié, pour 1,3 million d'associations (Tchernonog 2012)], ont également un rôle clé dans cette articulation. Au-delà de la création d'emploi en leur sein, elles sont identifiées comme parties prenantes du devenir des bénévoles, et en particulier des demandeurs d'emploi.

► DES ASSOCIATIONS DE PLUS EN PLUS APPRENANTES ET QUALifiantES

Une évolution de la gestion des ressources humaines bénévoles par les associations a lieu notamment dans les plus grandes organisations. Situées dans un environnement professionnel et concurrentiel, chargées de responsabilités importantes, elles doivent gérer des compétences, c'est à dire recruter, fidéliser, former et animer les bénévoles (Saint-Martin, 2006). Les observations convergent pour inviter à amplifier cette tendance, y compris dans les petites structures.

Le Centre d'Analyses Stratégiques suggère de valoriser le mécénat de compétences, facteur de professionnalisation des procès de travail en général et de la GRH en particulier.

La clarification des missions et des postes, mais aussi les procédures de suivi et d'évaluation des bénévoles permettent de mieux reconnaître et de faire évoluer autant que possible leurs compétences en leur proposant des formations et des évolutions. Le recours aux outils cadrant l'évaluation des bénévoles (Passeport Bénévole, etc.) est largement encouragé.

► LE CAS PARTICULIER DES BÉNÉVOLES DEMANDEURS D'EMPLOI

Sauf si elles se situent sur le champ propre de la réinsertion, les associations peuvent être méfiantes ou mal structurées pour intégrer les demandeurs d'emploi. Elles peuvent craindre un manque de fiabilité, mais aussi un retour soudain à l'emploi impliquant l'abandon des missions engagées. France Bénévolat signale également le risque de se trouver instrumentalisé par le SPE et de servir de solution « parking », au détriment d'un véritable travail partenarial.

Malgré tout, le manque de personnel bénévole d'une part (CERPHI 2008), et la réalité des profils des demandeurs d'emploi (souvent qualifiés, performants, stables...) conduit davantage le milieu associatif vers une réflexion sur ses propres fonctionnements et une meilleure compréhension de ces bénévoles potentiels.

► INNOVER SUR LES MODES D'ENGAGEMENT

Effet des évolutions sociales, notamment de l'augmentation des incertitudes professionnels et personnelles, les bénévoles ont aujourd'hui des disponibilités plus volatiles en temps et en durée. Le manque de temps et de visibilité est le principal frein à l'engagement bénévole. La demande d'une relation plus contractualisée, facilitant en parallèle la recherche d'emploi, le travail à temps partiel ou la reprise d'emploi, est une « tendance lourde » du bénévolat (CERPHI 2008).

Loin des grandes causes, le besoin de mesurer les effets de son engagement par des résultats rapides et concrets est également une demande croissante, notamment chez les jeunes bénévoles.

Les associations peuvent être encouragées à prendre en compte ces nouveaux besoins, en particulier pour les demandeurs d'emploi.

Des initiatives existent pour d'autres publics : La Croix-Rouge a ainsi imaginé des projets ponctuels, sur quelques semaines ou mois, en développant ce qu'elle appelle un « corps de réserve de l'urgence » qui identifie et implique des citoyens peu disponibles mais prêts à fournir une aide en situation d'exception (catastrophe naturelle, etc.). L'AFEV a établi des conditions de participation très souples (2h/semaine) adaptées à l'emploi du temps des étudiants.

► VALORISATION DES COMPÉTENCES

Les associations peuvent également mettre en valeur les « talents » bénévoles sur leur site internet, auprès de leur réseau partenaire. Elles peuvent également développer les rencontres entre bénévoles et avec des actifs afin de permettre l'élargissement du réseau relationnel, ou encore mettre en place des formes de parrainage interne permettant d'augmenter et de faire connaître les compétences (Saint-Martin, 2006).

► VIGILANCE

Une certaine pédagogie peut être nécessaire vis-à-vis des associations hors secteur insertion, afin de clarifier les enjeux de l'accueil de bénévoles demandeurs d'emploi. Cette information devrait mettre en avant le fait qu'ils sont avant tout des bénévoles comme les autres (Bonnefon, 2008), qu'ils peuvent être recrutés dans une démarche et sur un poste sans lien avec leur recherche d'emploi, mais qu'ils peuvent être par exemple particulièrement vulnérables à l'échec dans leur activité bénévole, ou à une promesse de future embauche, à un entretien de suivi trop rigoureux, etc. Enfin des formations à l'accueil de publics spécifiques peuvent être mises en place pour les personnels associatifs qui souhaitent sécuriser cette ouverture, cette demande apparaissant régulièrement dans les études sur les opinions des bénévoles.

documents mobilisés

- Anne Flye Sainte Marie, *Compte-rendu de l'atelier lorrain « Valorisation des compétences acquises dans un cadre non-formel »* Mercredi 11 juin 2014 Hôtel de Région, Metz
- Dominique Glaymann, *Bénévolat et insertion professionnelle des jeunes diplômés : un impact sous conditions, d'Études des Politiques Économiques de l'Université d'Évry Val d'Essonne (EPEE)*, LARGOTEC, coordonné par Béatrice Barbusse, 2013.
Synthèse : <http://www.dglaymann.com/spip.php?article449>
- Bonnefon Gérard, « *Les demandeurs d'emploi face au bénévolat* », éd. Olivier Bertrand, 2008, 19 p.
- Bonnefon Gérard, « *Le bénévolat des demandeurs d'emploi, observations et propositions* », enquête réalisée pour SNC et FB. Mars 2008, 56 p.
<http://www.francebenevolat.org/uploads/media/documents/ETUDEBenevolatresume.pdf>
- *Rapport du groupe de travail auteur du portefeuille de compétences*, 2010.
http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/portefeuille_cDOC4.pdf
- Amnyos, « *LORFOLIO : amélioration de la coordination des acteurs de l'Accueil Information Orientation* », Rapport d'évaluation, Amnyos, 2010.
- *Les effets du bénévolat sur l'accès à l'emploi : une expérience contrôlée sur des jeunes qualifiés d'Île-de-France*, Jonathan Bougard et al., Centre d'études de l'emploi, 2011.
- CEREQ, « *Le bilan mitigé de l'expérimentation du portefeuille d'expériences et de compétences* », BREF du CEREQ, n°331, février 2015.
- Evelyne SAINT-MARTIN, *Le bénévolat : un espace de reconnaissance pour les demandeurs d'emploi*, Union de Management Associatif, École des Mines, novembre 2006 - http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/Enquete_E_St_Martin.pdf

- CERPHI, *Le baromètre d'opinion des bénévoles*, CerPhi-France bénévolat 2008.
<http://www.cerphi.org/etudes-et-recherches-disponibles/le-benevolat-les-benevoles/>
- France Bénévolat, *Le bénévolat, facteur de retour à l'emploi. La reconnaissance des compétences bénévoles*, Colloque du 8/12/2006 au Conseil Économique et Social, France Bénévolat 2007.
- Centre d'Analyses Stratégiques, note d'analyse n°241, « *Développer, accompagner et valoriser le bénévolat* », 2011
<http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/12f0a0368714efb44dcca4da54f22469ddf8834a.pdf>
- Tchernonog V. (2007), « *Les associations en France. Poids, profils et évolutions* », Association pour le développement de la documentation sur l'économie sociale. Actualisée 2012 :
<http://www.associations.gouv.fr/1182-nouveaux-reperes-2012-sur-les.html>



BÉNÉVOLAT : UN FILET DE SÉCURISATION DES PARCOURS PORTÉ PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE

SYNTHÈSE D'ÉTUDES QUALITATIVES

Pierre GROSDÉMOUGE

« Le bénévolat est une forme particulière, structurée et organisée, d'engagement des citoyens, qui consiste à consacrer du temps, sans contrepartie financière, au fonctionnement d'une organisation (CAS 2011). »

En France (Ifop 2013), il est en progression constante (+14% entre 2010 et 2013), et, impliquant environ 30% de la population, s'inscrit dans la moyenne européenne (pays scandinaves env. 50%, pays du Sud : env. 20%). Il représente un enjeu stratégique pour le secteur associatif (80 à 90% de ses ressources) et plus largement pour la cohésion sociale dont il est un vecteur majeur. Pour aborder plus précisément le lien entre bénévolat et cohésion sociale, nous synthétisons ici les principaux résultats d'un ensemble d'études essentiellement qualitatives, dans la mesure où ce domaine reste relativement peu étudié, en particulier sur ses effets directs sur le retour à l'emploi.

POUR UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LA SÉCURISATION DES PARCOURS

Le principal enseignement de cette synthèse est que le lien insertion-bénévolat ne concerne pas une seule population, qui serait éloignée de la vie active et pourrait recourir au bénévolat comme un pis-aller, profitant d'une forme d'activité dont le coût d'entrée est plus faible (en termes de diplôme, de compétences, de discipline personnelle, de temps...) que les autres formes d'activité. Au contraire, il semble intéressant d'aborder le bénévolat comme un vaste « filet de sécurité » conçu et pris en charge par la société civile, et profitant à la société dans son ensemble. Filet aux mailles particulièrement fines et diverses, il permet de répondre de manière très souple et adaptée, à de multiples besoins sociaux.

Dans un contexte de fragmentation de la vie active, cette forme socialisée de sécurisation des parcours intervient de façon déterminante aux étapes de rupture et de transition, lorsque les risques sur l'insertion (menaces d'isolement, d'échec, de désaffiliation) sont les plus importants : passage des études à la vie active, de la vie active au chômage, du chômage à la vie active, de la vie active à la retraite, et enfin d'un vie active à l'autre (cf. enquête Evelyne Saint-Martin, novembre 2006).

Cette capacité à « remplir les interstices » des trajectoires individuelles fait du bénévolat un allié de terrain des politiques d'insertion.

Cette approche du bénévolat par les périodes de transition de la vie active contemporaine permet de repérer les moments-clés et les différents publics susceptibles d'être concernés, les modes d'intervention et les marges de progression possibles pour une politique de cohésion sociale. Elle permet aussi, dans une logique plus attentive au point de vue des bénévoles et bénévoles potentiels, de mieux saisir leurs besoins et motivations en vue d'affiner les pratiques des différentes parties.

L'enjeu du bénévolat n'est donc pas que « théorique » ou « utopique ». Nous recensons ci-après les bénéfices individuels établis du bénévolat, au vu des études disponibles et en lien avec les problématiques d'insertion.

RAPPEL DES BÉNÉFICES INDIVIDUELS DU BÉNÉVOLAT SUR L'INSERTION SOCIALE

Pour Dominique Thierry (2007), vice-président de France Bénévolat, les enquêtes qualitatives et de suivi ont régulièrement montré que l'engagement dans des activités bénévoles produit des impacts désormais bien identifiés, qui permettent au demandeur d'emploi de mieux faire face au chômage (Bonneton 2008-1).

► LE BÉNÉVOLAT RÉPOND À DES BESOINS PSYCHOLOGIQUES

Il permet de faire le point, de restaurer la confiance et l'estime de soi, soit après une période de stress prolongé et généré par les conditions de licenciement (délitement du climat, image d'insuffisance, destitution symbolique etc...), soit après une période d'éloignement de l'emploi (enfin on est capable de faire quelque chose). Il permet de « sortir de soi, de ne plus être son seul objet de préoccupation » et éveille une conscience citoyenne. Il permet de structurer le temps, de donner des repères (rdv, échéances) (Saint-Martin 2006).

► IL RÉPOND AUSSI À DES BESOINS RELATIONNELS

En offrant un cadre de socialisation alternatif au monde concurrentiel du travail ou parfois conflictuel de la famille, ou encore à la solitude. Il est une manière particulière de « faire société », permettant de renouer avec l'échange réciproque, la bienveillance, de trouver des réseaux de soutien, un sentiment d'utilité sociale, une diminution des tensions (Bonneton, 2008-2).

► DÉCONDITIONNEMENT

Le bénévolat permet de résister à l'intériorisation du statut de « chômeur » renvoyé par l'environnement, au sentiment de défaillance, et de se déconditionner des préoccupations liées à la recherche d'emploi (Saint-Martin 2006).

► SANTÉ

Une étude française réalisée par des sociologues et des professionnels de santé au sein du Centre d'étude et de recherche sur la philanthropie (CerPhi) tend à démontrer que la vitalité, le capital social, l'estime de soi et la satisfaction de rendre service dans un cadre associatif fondé sur l'autonomie des bénévoles sont des facteurs directs d'amélioration de la santé. Les études internationales les bénévoles affichent un taux de mortalité plus bas, une meilleure capacité fonctionnelle et un taux de dépression moins élevé (CerPhi 2010).

BÉNÉVOLAT ET INSERTION PROFESSIONNELLE

Ici aussi, les impacts sont bien identifiés. Si la rareté des études ne permet pas d'affirmer un effet direct systématique du bénévolat sur l'emploi, les effets indirects sont largement connus.

D'une manière générale, le bénévolat permet d'entretenir des compétences professionnelles, de développer de nouveaux savoir-faire, de constituer un réseau relationnel propice aux opportunités, de clarifier un projet professionnel en s'essayant à une activité proche de celle envisagée et en actualisant ses motivations et identités professionnelles. Il constitue un temps de formation informelle pendant lequel sont acquis des savoirs faire transférables sur le plan professionnel. Pour les moins diplômés, le bénévolat peut être la seule expérience d'activité à faire valoir.

Pour certains observateurs, il convient de changer de regard sur l'engagement bénévole, pour le considérer comme un « *serious leisure* », à rapprocher d'une activité salariée. Il implique en effet la conduite d'activités significatives au regard de normes professionnelles, dans un environnement de travail exigeant d'être productif et efficace. L'absence de cadre, la faiblesse des moyens obligent à plus d'astuce, d'ingéniosité, de créativité et permettant de révéler professionnalisme et talents (Stebbins 2007).

LES ENJEUX DU LIEN « BÉNÉVOLAT - INSERTION » EN FONCTION DES TRANSITIONS ET RUPTURES

► ENTRÉE DANS LA VIE ACTIVE

Les jeunes primo demandeurs d'emploi sont plus volontiers dans une optique instrumentale, saisissant les opportunités de développement de leurs savoir-faire, de leurs expériences de terrain, et intégrant le bénévolat dans leur stratégie d'accès à l'emploi (Saint Martin 2006). C'est par exemple le cas dans le cadre sportif, où l'activité bénévole permet explicitement d'accéder à certains emplois. Ils peuvent aussi se placer dans une logique de « différenciation » de l'entrée dans le monde professionnel, s'offrant une phase de moratoire, d'exploration et de mûrissement de leur projet. Enfin, dans une logique purement axiologique (valeurs altruistes, etc), ils peuvent sous-estimer les compétences acquises et potentiellement transférables liées à leur engagement (Glammann 2013).

► CHÔMAGE

Au service d'une stratégie de recherche d'emploi, l'expérience bénévole permet de montrer en entretien une attitude proactive d'entretien de son employabilité, de mieux cerner son profil afin de mieux cibler des postes, de compléter un CV. L'expérience bénévole peut constituer une étape intermédiaire lorsque le retrait du marché du travail a été durable. Restaurant la confiance en soi, elle permet d'oser candidater. Elle permet de réaménager sa relation au travail, d'établir une distance moins fragilisante, les valeurs du bénévolat permettant de relativiser l'ambition et la concurrence.

► RECONVERSION

Le bénévolat permet de vérifier un choix professionnel, de tester un basculement de carrière du secteur marchand vers le secteur associatif, mais aussi de se constituer une expérience significative dans un domaine différent de sa formation initiale.

► RETRAITE

Le bénévolat permet d'accompagner la sortie de la vie professionnelle et d'éviter le sentiment de vide d'une retraite purement ludique. Il permet de maintenir un cadre d'activité au moment où disparaissent les contraintes de la vie active et familiale. Il peut être pensé en terme d'accomplissement, de mise à profit d'une longue expérience, voire comme une prolongation de la carrière professionnelle (CAS 2011). Il semble lié au maintien en bonne santé psychique et physique (CerPhi 2010).

Enjeu sociétal : Les effets démographiques entraînent l'arrivée chaque année de 600 à 700 000 jeunes seniors, en bonne santé, expérimentés et fiables qui sont voués à constituer une manne précieuse pour le secteur associatif en manque de compétences (CerPhi 2010).

► AUTRES RUPTURES

Il faut signaler d'une manière générale la capacité de l'activité bénévole à prendre en charge un ensemble de situations de transition « de niche », présentant des risques réels mais trop variées et spécifiques pour une réponse publique : sorties de prison, maladies rares, problématiques identitaires... Dans ces domaines, le bénévolat est parfois porteur d'une expertise que n'ont pas encore développée (ou que ne mettent pas en œuvre) les intervenants professionnels (par exemple la prise en charge des effets sociaux de la séropositivité dans les premiers temps de l'épidémie).

- CerPhi, *Le baromètre d'opinion des bénévoles*, CerPhi-France bénévolat 2008.
<http://www.cerphi.org/etudes-et-recherches-disponibles/le-benevolat-les-benevoles/>
- CerPhi, *Les associations et le bénévolat des séniors : nouvelles relations et nouvelles pratiques*. CerPhi-France bénévolat, Octobre 2010
<http://www.youscribe.com/catalogue/tous/les-associations-et-le-benevolat-des-seniors-nouvelles-relations-et-2382522>
- Centre d'Analyses Stratégiques, note d'analyse n°241, « *Développer, accompagner et valoriser le bénévolat* », 2011
<http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/12f0a0368714efb44dcca4da54f22469ddf8834a.pdf>
- Evelyne Saint Martin, *Le bénévolat : un espace de reconnaissance pour les demandeurs d'emploi*, Union de Management Associatif, École des Mines, novembre 2006
http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/Enquete_E_St_Martin.pdf
- Étude IFOP-France Bénévolat-Crédit Mutuel, 2013
<http://www.francebenevolat.org/uploads/media/CP-Etude-IFOP-FB-CM2013-juin13.pdf>
- Dominique Glaymann, *Bénévolat et insertion professionnelle des jeunes diplômés : un impact sous conditions*, d'Études des Politiques Économiques de l'Université d'Évry Val d'Essonne (EPEE), LARGOTEC, coordonné par Béatrice Barbusse, 2013.
Synthèse : <http://www.dglaymann.com/spip.php?article449>
- Dominique Thierry, « *Le bénévolat, facteur de retour à l'emploi ?* », Pour 1/2007 (N°193), p.31-35, <http://www.cairn.info/revue-pour-2007-1-page-31.html>
- Bonnefon Gérard, « *Les demandeurs d'emploi face au bénévolat* », éd. Olivier Bertrand, 2008, 19 p.
- Bonnefon Gérard, « *Le bénévolat des demandeurs d'emploi, observations et propositions* », enquête réalisée pour SNC et FB. Mars 2008, 56 p.
<http://www.francebenevolat.org/uploads/media/documents/ETUDEBenevolatresume.pdf>
- Dominique Thierry, France Bénévolat, *L'engagement bénévole associatif en perspective*, 2014, 40 p., <http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/fb102a7ec32fc569465ed0066a1c802a5e0bdb54.pdf>
- Jean-Michel Peter et Roger Sue, Cerlis - Fonda – CNRS, *Quels freins et moteurs à l'engagement bénévole ?*, Décembre 2013, 66 p.
https://www.associatheque.fr/fr/fichiers/lpa/LPA_mars2014.pdf
- Stebbins, R. A. (2007). *Serious leisure : A perspective for our time*. New Brunswick, Aldine Transaction
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.460.8348&rep=rep1&type=pdf>



LE BÉNÉVOLAT INFORMEL : DÉFINITION, ENJEUX, OPPORTUNITÉS

Pierre GROSDÉMOUGE

DÉFINITION : DES « COUPS-DE-MAIN »

À côté du bénévolat formel, caractérisé par un engagement au long cours au sein d'une structure le plus souvent associative, sociologues et économistes (Bazin, Malet 2013, Prouteau 2001) identifient un bénévolat « informel », dit aussi bénévolat « direct ». Ce terme désigne ceux qui donnent de leur temps auprès d'une ou plusieurs personnes, en dehors de leur propre ménage et indépendamment de tout cadre institué.

Ce don peut être spontané et émotionnel ou inscrit dans la durée. Il peut être orienté vers des membres de la communauté locale, voisins ou inconnus, ou vers des amis ou des membres de la famille constituant un ménage distinct.

Il peut s'agir de réaliser pour autrui de petits travaux (de plomberie, de couture, de rénovation...) ou de donner de son temps à des activités bénévoles, dans les domaines couverts par le tissu associatif (sport, culture, loisirs...) mais en dehors de l'appartenance à un groupe ou une association.

QUI PRATIQUE LE BÉNÉVOLAT INFORMEL ?

L'exploitation des données montre que le bénévolat informel est encore plus répandu que le bénévolat formel. Depuis 2010, il constitue même le principal moteur (+4,1 points) de la croissance globale du bénévolat en France (+4 points), suivi par le bénévolat formel ponctuel ou peu intensif, et au détriment des engagements formels intensifs qui stagnent voire déclinent en valeur relative.

Ce type de bénévolat est particulièrement présent chez les plus jeunes (15-25 ans), dont la réflexion nécessaire à l'engagement n'est pas encore mature et qui se tournent davantage vers un bénévolat « d'action » (il ne sont que 16 % à s'engager formellement). Mais il répond également au manque de disponibilité des actifs (35-49 ans) pris par les responsabilités familiales et professionnelles. Socialement, le bénévolat informel concerne davantage que le formel les personnes les moins dotées en revenus comme en diplômés. Elles restent bien plus hésitantes à entrer dans la vie associative organisée que les mieux dotés (Dominique Thierry 2015).

Enfin, le bénévolat informel concerne tout particulièrement les seniors, qu'ils aient ou non une activité formelle par ailleurs. Ce sont notamment les mécanismes de solidarité inter-générationnelle qui apparaissent ici, à savoir les services rendus à la fois aux enfants vivant hors foyer et aux parents entrant dans le grand-âge (Prouteau 2001).

UN ENJEU ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Anne Reimat (2002) a proposé une évaluation de la signification économique de ces échanges bénévoles entre générations.

Elle comptabilise les aides en direction des enfants et petits enfants : la garde (47 % des femmes actives font appel aux grands-parents lors des vacances scolaires, 83 % des grands-parents gardent leurs petits enfants occasionnellement ou régulièrement) mais aussi les coups-de-main (ménage, couture, gros travaux...). Elle comptabilise également l'aide aux

ascendants (95 % des personnes âgées dépendent d'au moins une aide de leurs proches ; en ETP, l'aide de la famille aux personnes âgées dépendantes est trois fois plus importante que l'aide professionnelle reçue).

En se basant sur l'enquête « emploi du temps » de l'INSEE, elle évalue finalement à plus de 760 000 ETP (plus d'1Md d'heures annuelles) ce bénévolat informel des retraités.

La signification économique rejoint les interprétations politiques : pour l'auteure, on pourrait par exemple considérer les pensions de retraite comme un moyen indirect de faciliter cette production, dans un rapport de complémentarité entre économie marchande et non marchande. Cette logique peut concerner d'autres prestations, comme le RSA.

UN DANGER... ET UN GISEMENT POUR LES ASSOCIATIONS ?

La progression de cette forme d'engagement déstabilise le milieu associatif. Pour Dominique Thierry (France Bénévolat), « l'enjeu est de réussir à intéresser ces nouveaux bénévoles et à leur faire comprendre qu'un engagement dans la durée est plus efficace. »

Mais si les besoins d'effectifs pérennes des associations sont compréhensibles, la tendance à l'engagement intermittent semble forte. Les associations ont donc intérêt à accueillir ces nouveaux modes et à y voir leur gisement de croissance à venir. Il y a également matière à réflexion pour les collectivités, si elles souhaitent solliciter l'engagement de leurs administrés dans une logique de co-production des services publics.

À titre d'exemple, la ville de Paris déploie depuis le début de l'année 2015 la plateforme « jemengage.paris.fr ». Il s'agit d'un service en ligne, accessible sur smartphone, répertoriant sur une carte de la ville différentes missions d'intérêt général proposées par des associations parisiennes (participer à une collecte alimentaire avec Emmaüs dans le 10^e arrondissement, accompagner une chorale gospel au Cajon dans le 18^e arrondissement...). Le citoyen connecté peut choisir, selon ses intérêts et disponibilités une mission ponctuelle ou durable. Il est alors mis en relation avec l'association.

documents mobilisés

- Bazin Cécile et Malet Jacques, « *Le bénévolat en France en 2013* », septembre 2013, 13 p.
- Reimat Anne, « *Production associative et bénévolat informel : quelle signification économique pour les activités de production des retraités ?* », Innovations, vol. 15/1, 2002, p.73–27. www.cairn.info/revue-innovations-2002-1-page-73.htm
- Pouteau Lionel, « *Les figures du bénévolat* », *Recherches et Prévisions*, 2001, 15 p. p. 19–33.
- Dominique Thierry, « *L'engagement bénévole associatif en perspective* », 2015, 40 p.
- *Jemengage.paris* : le site qui met en relation bénévoles et associations parisiennes, O1.net, <http://www.o1net.com/editorial/650128/jemengage-paris-le-site-qui-met-en-relation-benevoles-et-associations-parisiennes/>



REVENU DE BASE : MODALITÉS, ENJEUX, EXPÉRIMENTATIONS

Pierre GROSDÉMOUGE

APPROCHES ET ENJEUX DE LA DÉCONNEXION TRAVAIL/ REVENUS

Chercheurs, mouvements de la société civile et acteurs politiques semblent de plus en plus nombreux à réfléchir à la déconnexion entre travail et revenu par la mise en place d'un revenu inconditionnel. Le Sénat a, par exemple, organisé le 19 mai 2015 un colloque intitulé «Le revenu de base : un levier de transformation sociale pour l'économie de demain». Il ressort d'un sondage IFOP publié en mai 2015 que six Français sur dix sont favorables à l'instauration d'un revenu de base.

Cette idée n'est pas nouvelle, mais elle est encore loin d'être stabilisée dans le débat public : différentes manières de mettre en place et de financer un revenu inconditionnel coexistent, au nom de discours justificatifs différents, répondant à des enjeux différents. Les limites de cette idée sont fréquemment interrogées. Des expérimentations sont ou ont été menées au niveau international.

DÉFINITION(S) ET ENJEUX

► ORIGINES ET DÉFINITIONS

L'origine de la réflexion sur un revenu inconditionnel est multiple, elle peut être cherchée dans *l'Utopia* de Thomas Moore (1516), ou plus explicitement dans *La justice agraire* du révolutionnaire franco-américain Thomas Paine (1795), ou encore sous la plume de Voltaire, dans *L'homme aux quarante écus* (1768).

Après avoir été portée par de nombreux intellectuels (J. Stuart Mill, Condorcet, B. Russel, A. Gorz...) elle est aujourd'hui défendue par différents acteurs de la société civile (le réseau BIEN - *Basic Income Earth Network* au niveau international, le MFRB - *Mouvement Français pour un Revenu de Base* ou l'AIRE - *Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence*), mais aussi du monde politique (en France, c'est par exemple les Verts, mais aussi certains membres du Parti Socialiste (A. Montebourg), de la droite (D. De Villepin, A. Madelin, C. Boutin...). Le revenu de base est également au programme du mouvement de gauche *Podemos* en Espagne ou de la droite finlandaise.

Si des acteurs aussi variés se reconnaissent dans cette idée, c'est qu'elle recouvre en réalité des approches parfois très différentes. D'une manière générale, toutes ont en commun de défendre le versement mensuel à tous les membres de la communauté (universel) d'un revenu garanti, indépendant de leur revenu ou de l'exercice d'un emploi (inconditionnel).

Mais des différences parfois radicales apparaissent si l'on observe les modalités de ce revenu, les manières de le justifier, les enjeux identifiés et ses ambitions. (Nous n'entrons pas ici dans les différentes terminologies, qui ne sont pas toutes stabilisées - revenu de base, revenu d'existence, revenu citoyen, dividende d'existence, etc.)

► TOUR D'HORIZON DES ENJEUX D'UN REVENU INCONDITIONNEL

■ Enjeux sociaux

- Un enjeu de cohésion sociale

Versé à tous, le revenu de base doit permettre de sortir de l'idée d'assistanat, qui divise le corps social en « payeurs » et « profiteurs », comme de l'obligation de devoir

« mériter » l'intervention sociale, qui oppose les « bons pauvres » économes et actifs, et les « mauvais » pauvres. Il mettrait fin à la stigmatisation des bénéficiaires des aides conditionnelles, en donnant à chacun une aide équivalente.

- Un enjeu de reconnaissance de « l'activité » vis à vis du « travail »

Verser un revenu de base, c'est reconnaître que l'activité de chacun est productrice de richesse, contribue au PIB, même s'il ne s'agit pas d'une activité rémunérée. Les promoteurs du RB distinguent ainsi le travail libre, l'activité, du travail marchandisé qu'est l'emploi. C'est l'ensemble du travail, et donc les activités bénévoles, citoyennes, associatives, mais aussi l'entraide familiale et le travail domestique (majoritairement féminin, d'où des critiques féministes qui y voient une menace de revenu maternel) qui sont reconnues. Dans une société où le travail se raréfie, le revenu de base permettrait de donner une place légitime à chacun, indépendamment de son statut salarial.

- Un enjeu de dialogue social

En libérant (plus ou moins complètement) les salariés de la pression du marché de l'emploi, le revenu de base leur donne une force nouvelle dans la négociation des postes et des salaires. Ils ne sont plus contraints d'accepter le premier emploi venu, ni des salaires jugés trop faibles. Ils peuvent prendre le temps de se former ou de se réorienter, voire, selon son montant, faire le choix de ne pas occuper d'emploi et se satisfaire du revenu de base. Pour reprendre la formule d'A. Gorz, il s'agit de « donner aux individus et aux groupes des moyens accrus de se prendre en charge, des pouvoirs accrus sur leur vie et leurs conditions de vie¹. »

- Un enjeu de santé sociale et psychologique

Le revenu de base doit permettre globalement une dynamisation de la société civile, de l'engagement associatif, de l'entraide et du lien social. En réduisant le rapport conflictuel au travail, au profit d'un travail davantage choisi, il doit même permettre de réduire les dépenses de santé liées par exemple à l'épuisement, au *burn-out* des travailleurs, ou à la dépression des chômeurs.

■ Enjeux économiques

- La simplification radicale du système de prestations sociales

Si chacun touche mensuellement une somme suffisante, celle-ci peut venir remplacer tout ou partie des aides conditionnelles perçues jusqu'ici : minimas sociaux, allocations logement, allocations familiales, congé parental, bourses sociales universitaires. Puisque ce revenu est inconditionnel, les bénéficiaires n'ont plus à fournir de justifications de leur situation, il n'y a plus de personnel dédié à l'examen des situations, ni au contrôle des déclarations. Cette simplification radicale abouti à des économies drastiques de frais de gestion et de contrôle. (à titre d'exemple, pour la seule CNF, les frais de gestion des prestations ALS, APL, et RSA-Activité étaient en 2013² de l'ordre de 300 millions €, frais tendant à s'alourdir du fait de la conditionnalité du RS, du réexamen régulier des situations, et de la hausse du nombre des bénéficiaires).

- Le revenu de base permet de sortir des logiques de « trappe à pauvreté »

Les bénéficiaires n'ont pas à calculer mensuellement leur intérêt à accepter un emploi précaire ou temporaire. Ils peuvent compter sur leur revenu de base, et tout travail supplémentaire apporte un revenu supplémentaire (dans une logique de *workfare*). Ce mécanisme encourage donc toute forme de reprise d'emploi, et donne sécurité et visibilité budgétaire aux ménages à faible revenu. Il n'y a plus de délais retardant le versement de ce revenu, qui est injecté dans le budget des ménages de façon fluide et continue, évitant les difficultés de paiement, les procédures de recours, les sorties temporaires de dispositifs...

- La montée en compétence de la main d'œuvre nationale

En rendant économiquement supportable le temps partiel et les périodes sans emploi, le revenu de base permet à chacun de développer ses compétences, selon ses goûts.

1. André Gorz en 1997 « Misère du présent, richesse du possible »

2. https://www.caf.fr/sites/default/files/Cnaf_Etats%20financiers_2013.pdf

Pour ses défenseurs, cela entraînerait un mouvement de formation permanente, notamment dans des domaines de niche, parfois non (encore) valorisés par le marché du travail, mais nécessaires pour l'avenir (e.g. dans le secteur du capitalisme cognitif).

- Une mutation du travail vers le travail indépendant

En offrant à chacun la sécurité nécessaire pour « se lancer » dans un projet personnel, le revenu de base faciliterait la transition vers une économie post-salariat, au sein de laquelle chaque individu pourrait créer sa propre entreprise.

QUELQUES APPROCHES DU REVENU INCONDITIONNEL

► LA PRINCIPALE ET LA PLUS RÉPANDUE : L'ALLOCATION UNIVERSELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

■ **Modalités** : Il s'agit d'un revenu accordé à toutes et tous, tout au long de la vie. Ce revenu est versé mensuellement à titre individuel, accordé sans conditions, sans prendre en compte l'existence d'autres revenus, ni en contrepartie de l'exécution d'un travail ou de la disposition à en accepter un. Le montant est idéalement fixé au niveau seuil de pauvreté, bien qu'un tel niveau pose des questions de financement. L'économiste M. de Basquiat³ montre que la mise à plat des impôts et prestations sociales actuelles permet le versement d'environ 400€ à chaque citoyen à coût constant. Cette allocation remplacerait l'ensemble des allocations existantes (sauf besoins très spécifiques, tel le handicap).

■ **Justification** : Ce revenu est considéré comme une redistribution légitime de la richesse accumulée par l'humanité au travers les siècles, une « rente » sur le capital de connaissances et de savoir-faire permettant à l'humanité sa production actuelle⁴.

■ **Scénarios de financement** : le refonte des aides actuelles ainsi que les économies de gestion réalisées fournissent une première masse financière à laquelle, il faut ajouter, selon les auteurs :

- un impôt progressif sur le revenu (type CSG) devant rester supportable par les contribuables aisés,
- ou un prélèvement sur la consommation (TVA),
- ou encore une masse monétaire créée expressément dans ce but par les banques centrales, nationales ou européennes, sur le modèle de la création monétaire destinée à renflouer les banques⁵,
- ou enfin le partage des revenus issus de certains biens communs, tel que le pratique déjà l'Alaska, qui verse à chaque citoyen un revenu issu des ressources pétrolières⁶.

POINTS DE VIGILANCE

La définition du montant versé est un élément capital :

- **Dés-incitation** : une allocation trop élevée serait fortement dés-incitative à la recherche d'emploi, et trop lourde fiscalement. Trop faible, elle ne permettrait pas la sécurisation financière des ménages. Christine Boutin reprochait par exemple à Dominique De Villepin, lors de la campagne présidentielle 2011, d'entretenir l'assistanat en proposant une allocation de 800€ mensuels, quand elle ne proposait que 400€, ce qui contraint à rechercher un revenu complémentaire.

- **Une décision politique ou technique ?** : S'il est possible de poser des critères techniques au montant de l'allocation universelle (un pourcentage de la richesse produite chaque année, ou le seuil de pauvreté par exemple), Marc de Basquiat rappelle avec d'autres que ce montant doit aussi être l'objet d'un débat démocratique, et résultera de rapports de force entre groupes sociaux.

La définition de la population concernée :

- **Doit-on verser cette allocation aux enfants ?** Dans la plupart des scénarios, les enfants

3. Marc de Basquiat, *Rationalisation d'un système redistributif complexe : une modélisation de l'allocation universelle en France - résumé de la thèse en économie soutenue le 30 novembre 2011 à Aix-en-Provence, janvier 2012.*

<http://allocationuniverselle.com/doc/ReductionTheseAU2012-02-07Basquiat.pdf>

4. C'est par exemple le discours de Frédéric Bosqué, <http://revenuebase.info/2013/01/09/revenu-salaire-vie-friot/>

5. Anatole Kaletsky, « Et si les banques centrales donnaient de l'argent au grand public ? », août 2012. <http://revenuebase.info/2012/09/et-si-les-banques-centrales-donnaient-de-largent-au-grand-public/>

6. Alaska Permanent Fund corporation : <http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm/>

touchent une allocation inférieure à celle des adultes (Christine Boutin propose 100€ par enfant, M. de Basquiat évalue à 200€ par enfant une allocation sans surcoût pour le contribuable).

-**Doit-on réserver cette allocation aux nationaux ?** L'octroyer aux français récemment nationalisés ? La plupart des promoteurs de cette allocation se réfèrent à la population nationale, mais elle soulève d'un côté la peur d'un « appel d'air », et de l'autre la question de laisser de côté certaines populations particulièrement précaires comme les demandeurs d'asile.

-**Doit-on verser une allocation aux « riches héritiers » ?** Dans la plupart des scénarios, cette injustice est corrigée par l'impôt. Mais elle ne l'est pas systématiquement si l'on finance l'allocation universelle par la TVA (la consommation) ou par le partage des bénéfices de ressources naturelles par exemple.

Acceptabilité par « ceux qui travaillent » :

Pour le Mouvement Français pour un Revenu de Base (MFRB), l'instauration d'une telle mesure doit se faire progressivement, et s'accompagner d'une sensibilisation des salariés à l'opportunité de travailler désormais « mieux et moins », libérant ainsi une partie de l'emploi pour d'autres.

Contreparties :

Les tenants du revenu de base inconditionnel ne lui adjoignent, par définition, aucune contrepartie, afin de garantir son effet transformateur des structures sociales. En revanche, certaines propositions politiques comprennent diverses formes de conditionnalité :

-**Contreparties citoyennes** : C. Boutin, 2011 : « *En contrepartie de ce revenu garanti, les citoyens seraient redevables d'une année à la nation. Boutin propose de rétablir un service national obligatoire d'un an pour les garçons et les filles entre l'année de leurs 18 ans et la fin de leurs études. Un service national soit militaire, soit humanitaire*⁷ », ainsi que l'obligation de scolariser les enfants. D. De Villepin évoque « *des droits et des devoirs* », tels que « *voter, participer à un service citoyen* »⁸

-**Contreparties économiques** : A. Madelin n'envisage d'allocation universelle qu'assortie « *d'une obligation de travail d'intérêt général, non pas pour parer une quelconque tendance naturelle à l'oisiveté, mais pour maintenir une dignité.* »⁹

La perte de l'outil social :

La disparition du « mille-feuilles » des prestations sociales est aussi la perte d'une capacité d'ajuster la solidarité au plus près des besoins, parfois complexes. Pour certains, le revenu inconditionnel repose sur une vision réductrice de la précarité, qui n'est pas que le manque d'argent, mais aussi de capitaux scolaires, relationnels...

Le risque de *dumping* :

Pour certains critiques, les prix à la consommation risquent de progressivement augmenter du montant de l'allocation touchée par chacun, et en annuler le bénéfice. De même, rien n'empêche d'imaginer que les salaires baissent progressivement. C'est la critique formulée par M. Husson, économiste, et membre d'Attac. Effectivement, le gouvernement finlandais, qui envisage l'expérimentation du revenu de base, met par exemple en avant « *la possibilité pour les chômeurs d'accepter des emplois moins bien rémunérés* ». C'est en ce sens que M. Freedman envisageait un revenu universel (sous forme d'impôt négatif) : un filet de sécurité minimal permettant de détricoter l'état social, de baisser les salaires et de fluidifier le marché du travail.

On voit que selon les modalités retenues (conditionnalité, montant, financement) et les choix faits sur différents points de vigilance, une allocation universelle peut tendre à être

7. Boutin promet un revenu universel, LE Parisien, 06.12.2011, <http://www.leparisien.fr/espace-premium/actu/boutin-promet-un-revenu-universel-06-12-2011-1754617.php>

8. Dominique de Villepin défend son projet de "revenu citoyen", Le Point, 18.04.2011 - http://www.lepoint.fr/politique/election-presidentielle-2012/emissions2012/dominique-de-villepin-defend-son-projet-de-revenu-citoyen-18-04-2011-1320402_305.php

9. http://www.lepoint.fr/economie/850-euros-par-mois-sans-travailler-la-revolution-de-dominique-de-villepin-15-04-2011-1319846_28.php

un choix politique extrêmement libéral ou au contraire extrêmement favorable aux classes populaires. Il peut encore s'avérer politiquement neutre, lorsqu'il n'est qu'un lissage des aides existantes, ou « libertarien » lorsqu'il met l'accent sur le développement des capacités individuelles et sur l'effacement de l'État.

10. Antonio Casilli : « Poster sur Facebook, c'est travailler. Comment nous rémunérer ? », *Libération*, le 11 septembre 2015. http://www.liberation.fr/futurs/2015/09/11/antonio-casilli-poster-sur-facebook-c-est-travailler-comment-nous-remunerer_1380647

► DEUX PROPOSITIONS ALTERNATIVES

■ Le salaire à vie (Réseau Salariat, Bernard Friot)

Emmené par le sociologue et économiste Bernard Friot, le Réseau Salariat propose une vision très différente du revenu inconditionnel : le salaire à vie.

- **Modalités** : Il s'agit de verser à chacun un salaire, de l'âge de 18 ans à sa mort. Ce salaire peut évoluer selon les qualifications des individus (formations qualifiantes, nouveaux diplômes). Il serait financé par la cotisation sociale des entreprises, sur le modèle des caisses de retraites ou du régime de la fonction publique : au lieu de verser d'une part un salaire individuel et d'autre part des cotisations sociales à l'état (pour financer le système de santé, les retraites...), les entreprises cotiseraient 100 % des salaires, qui seraient versés à une « caisse des salaires ». Cette caisse, gérée par les salariés, distribuerait ensuite cette richesse entre revenus individuels (les salaires à vie), besoins sociaux (système de santé, retraite...) et investissement social ou industriel.
- **Justification** : Ce modèle construit sa légitimité sur le fait que ce sont les salariés qui produisent la richesse, et qu'il est donc logique qu'ils puissent en bénéficier, et la gérer. Il se justifie également par le fait que, dans le cadre actuel, une part de plus en plus importante de la richesse produite par les salariés est captée par la finance spéculative, et donc perdue pour les salariés et consacrées à des objectifs éloignés de l'intérêt général. Enfin ce modèle ferait disparaître la précarité, puisque chacun serait salarié.

POINTS DE VIGILANCE

- Le salaire à vie s'inscrit dans un changement global de société et de modèle économique. Il entraîne une réduction drastique des bénéfices liés à l'actionnariat, la transformation du statut des employeurs privés, etc.
- La grille des salaires, liés aux qualifications, ne peut être que l'objet de rapports de force et de négociations importantes, voire conflictuelles.
- Ce modèle n'est pas une remise en cause de l'emploi salarié, mais une transformation de sa rémunération. Dans certains textes, B. Friot évoque un revenu forfaitaire pour les personnes n'exerçant pas d'emploi, rémunérant le travail hors-emploi (l'activité).

► LE REVENU DE BASE DES INTERNAUTES

La notion de revenu de base est parfois reprise dans des secteurs socio-économiques spécifiques, pour répondre à des problématiques particulières.

Ainsi, le sociologue Antonio Casilli¹⁰ envisage un « revenu de base des internautes ». Il s'agirait de rémunérer le travail des utilisateurs des plateformes numériques, qui, à chaque connexion, produisent des données dont la valeur est intégralement captée par les géants du web (Google, Facebook...). Cette production de richesse est amenée à s'accroître de façon exponentielle dans les années à venir, avec les nouveaux outils de recueil de données que sont les montres et autres objets connectés. Localisations, « likes », recherches, données biométriques, description de notre réseau relationnel, horaires de présence en ligne... « À chaque instant, nous travaillons pour le complexe numérique-industriel sans même y penser. » Ce « *digital labor* » fait l'objet d'un contrat : ce sont les *Conditions Générales d'utilisation*, que nous signons d'un clic, et qui répartissent la richesse produite.

EXEMPLES INTERNATIONAUX ET EXPÉRIMENTATIONS

FINLANDE

Le revenu de base est un sujet qui est amplement débattu dans le pays depuis les années 1980. Le dispositif faisait partie du programme électoral d'une majorité des candidats aux élections législatives finlandaises d'avril 2015. Le gouvernement finlandais l'a inscrit dans son programme. Un groupe de travail composé de chercheurs, d'universitaires et de *think tanks*, a été chargé de proposer plusieurs projets-pilote qui seront présentés en mars 2016, pour une mise en œuvre en 2017. On ne connaît donc pas toutes les modalités précises de ce futur revenu de base expérimental. Il devrait s'élever à 550€ lors d'une première phase d'expérimentation, puis 800€¹¹. On ne sait pas encore quelles aides sociales seront remplacées. Il est fort probable que ces modalités évoluent au cours de l'expérience.

Seul l'objectif principal de la mesure est pour l'instant connu : simplifier les démarches administratives liées à la protection sociale. Le gouvernement, pro-austérité, espère parvenir à une protection sociale moins coûteuse pour l'État et qui éliminerait la crainte de perdre telle ou telle prestation si on accepte un emploi.

PAYS-BAS¹²

« Ce sont les municipalités qui, aux Pays-Bas, défendent individuellement sa mise en place. Aujourd'hui, plus de cinquante municipalités sont intéressées par le sujet et quatre villes ont déjà proposé des projets-pilote plus concrets : Utrecht, la plus médiatisée, mais aussi Tilburg, Groningen et Wageningen.

Adriaan Planken et Willem L. Gielingh, respectivement président et vice-président de la Plateforme Néerlandaise pour un Revenu de Base, se montrent plus circonspects : « Les projets-pilote proposés dans ces différentes villes s'inscrivent dans une politique d'austérité et répondent notamment à la Loi de Participation, qui confère aux municipalités la tâche de distribuer les aides sociales à leurs habitants. Cette mesure est destinée à aider plus de personnes avec moins d'argent, mais nous avons des doutes quant à son résultat ».

Les expérimentations proposées se basent sur une allocation inconditionnelle qui remplacerait notamment les aides liées à l'emploi, dont en premier lieu les allocations chômage. Elles sont donc très souvent une réponse à cette Loi de Participation, qui a rendu les démarches administratives plus compliquées pour les municipalités.

Chaque ville va donc proposer son propre projet-pilote avec ses propres conditions. Tilburg, par exemple, entend proposer une allocation inconditionnelle à tous les habitants vivant dans la ville depuis plus d'un an, pour une durée de cinq ans. Le projet repose sur ces trois éléments. Aucune conditionnalité au travail : il ne sera pas nécessaire de travailler pour recevoir cette allocation. Il y aura aussi la possibilité de coupler cette aide avec d'autres revenus. Enfin, les employeurs pourront déterminer le nombre d'heures de travail et le salaire de leur choix, sans avoir besoin de respecter le salaire minimum.

Ces projets sont cependant considérés actuellement comme illégaux selon la législation néerlandaise.

Comme en Finlande, l'accent est mis sur les économies liées à la gestion administrative de la protection sociale et à la relance de l'emploi. Cette volonté d'avoir moins de régulations, notamment pour le travail, peut donc impliquer des dérives importantes, notamment en termes de précarité de l'emploi. »

CANADA : DANS LES ANNÉES 1970, LE PROGRAMME MINCOME

Entre 1974 et 1979, le gouvernement canadien a expérimenté l'idée d'un revenu de base garanti (*basic income guarantee* (BIG)) à l'échelle d'une ville entière. Il s'agissait de donner à

11. Finland is considering giving every citizen €800 a month
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/finland/12035946/Finland-is-considering-giving-every-citizen-800-a-month.html>
12. Nicole Teke, « Le revenu de base est-il en train de s'imposer en Europe ? », <http://revenuebase.info/2015/12/09/le-revenu-de-base-est-il-en-train-de-simposer-en-europe/>

chaque habitant assez d'argent pour survivre. Les habitants les plus pauvres recevaient un chèque mensuel, qui venait compléter le reste de leurs revenus modestes dans une logique récompensant de fait le travail. Bien que les résultats aient été très positifs, le programme a été abandonné à la faveur d'un changement politique. Si bien que les données recueillies sur cette expérimentation à grande échelle n'ont jamais été analysées. Une historienne¹³ s'est attelée à reprendre aujourd'hui ces résultats. Ses premières constatations montrent que la pauvreté a effectivement baissé fortement, que la population a plutôt travaillé davantage que moins, que les dépenses de santé ont diminuées, et que d'avantage de jeunes, libérés de l'obligation de nourrir leur famille, pouvaient avoir un cursus scolaire complet.

FRANCE : UNE EXPÉRIENCE EN AQUITAINE

En Aquitaine, le Conseil Régional a voté une motion¹⁴ visant à expérimenter le versement automatique du RSA, qui pourrait constituer une première étape vers un revenu de base. « *Les personnes ayant droit au RSA n'auraient plus aucune démarche à effectuer pour le percevoir ni pour prouver leur recherche d'emploi* », explique¹⁵ Jean-Eric Hyafil, doctorant en économie et membre du Mouvement Français pour un Revenu de Base.

Concrètement, ce versement automatique passerait par le recueil de la CAF des données que les employeurs doivent communiquer trimestriellement à l'URSAAF, via le service des impôts.

La mise en œuvre de cette expérimentation dépend maintenant du choix d'un département volontaire.

Sans être un revenu inconditionnel ni universel, ce vote est salué par les promoteurs du revenu de base comme une étape importante.

13. Evelyn L Forget , *THE TOWN WITH NO POVERTY, Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*, February 2011, <http://www.livableincome.org/rMM-EForget08.pdf>
14. Motion : « *Et si on expérimentait le « RSA inconditionnel sur notre territoire* », Groupe Europe écologie les Verts, Conseil Régional d'Aquitaine, le 6 juillet 2015, <http://www.revenudebase.info/wp-content/uploads/2015/07/Motion-RSA-Inconditionnel-EELV-Aquitane.pdf>
15. Expérimenter un RSA inconditionnel : le Conseil Régional d'Aquitaine vote une motion à l'unanimité, <http://revenudebase.info/2015/07/07/rsa-inconditionnel-aquitaine/>

documents mobilisés

- Evelyn L Forget , « *THE TOWN WITH NO POVERTY, Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment* », February 2011,
- Nicole Teke, « *Le revenu de base est-il en train de s'imposer en Europe ?* », 2015
- Jean-Eric Hyafil : *Expérimenter un RSA inconditionnel : le Conseil Régional d'Aquitaine vote une motion à l'unanimité*,
- Antonio Casilli : « *Poster sur Facebook, c'est travailler. Comment nous rémunérer ?* », Libération, le 11 septembre 2015
- Anatole Kaletsky, « *Et si les banques centrales donnaient de l'argent au grand public ?* », août 2012
- Marc de Basquiat, « *Rationalisation d'un système redistributif complexe : une modélisation de l'allocation universelle en France* » - résumé de la thèse en économie soutenue le 30 novembre 2011 à Aix-en-Provence, janvier 2012.



LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA POLITIQUE D'INSERTION

Pierre GROSDÉMOUGE

LES ASSOCIATIONS ONT UN RÔLE HISTORIQUE : DE GESTION, MAIS AUSSI D'EXPRESSION, DE PROBLÉMATISATION ET D'INNOVATION

► LES ASSOCIATIONS, PRÉSENTES AVANT L'ÉTAT, OCCUPENT UNE PLACE CENTRALE

Pour des raisons historiques, les associations sont au cœur du champ social et des politiques d'insertion en France. Leur fonction y est tout d'abord celle de gestionnaires : tous secteurs confondus (handicap, enfance, personnes âgées, adultes en difficulté), ce sont 33 000 associations qui représentent 55 à 75 % de la capacité d'accueil (Kaminsky 2006).

Cette présence associative tient à l'antériorité de l'action de la société civile sur celle de l'État en direction des plus démunis. « *Bien avant que l'État ne s'en préoccupe, les phénomènes de pauvreté, d'indigence, de marginalité et de déviance sous toutes leurs formes ont suscité des initiatives, de la part de groupes caritatifs ou confessionnels pour les plus anciennes et, dès le début du XIX^e siècle, de mouvements philanthropiques.* » (Lafore, 2010)

► L'ÉTAT PILOTE, UTILISE ET NORMALISE, MAIS MÉCONNAÎT LE FAIT ASSOCIATIF

Lorsque la puissance publique s'est progressivement engagée dans cette problématique, un « pacte de non-agression » avec le secteur associatif s'est mis en place, les pouvoirs publics ne disposant ni des moyens matériels ni des structures permettant de le remplacer.

La puissance publique s'est alors largement cantonnée à la position d'acteur minoritaire pour ce qui est du terrain, tout en inaugurant une forme de « pilotage » de l'action sociale, qui atteindra une certaine ampleur après 1945.

Ce pilotage s'exerce à la fois par l'imposition de normes et par la gestion des subventions progressivement accordée au milieu associatif. Les associations sont considérées avec pragmatisme et une certaine distance, pour le service qu'elles rendent, moins pour ce qu'elles sont, en tant que forme d'organisation. « L'administration ne connaît que le service », et ignore ce que pourrait apporter le fonctionnement démocratique spécifique des associations. (Bastide 2015)

► ANNÉES 1970 : DES ASSOCIATIONS « PARTENAIRES » D'UN ÉTAT QUI SOUHAITE ACCÉDER AU « VÉCU » CITOYEN

C'est à partir des années 1970 que les associations vont commencer à incarner la créativité et la volonté d'expérimenter de la « société civile », « notion que la deuxième gauche, dans le sillage de Pierre Rosanvallon et de Michel Rocard, remet au cœur du débat de l'époque sur le "trop d'État". » Au cours de cette décennie, le statut des associations va se transformer, de simples relais de la puissance publique en celui de véritables partenaires dans le souci du bien public¹. L'État, une fois la reconstruction économique achevée, cherche à améliorer la qualité de vie des français, à se mettre au diapason de leur vécu, à restaurer un lien que n'assure plus la démocratie représentative. Le secrétaire d'État à l'Action sociale, René Lenoir (1974-1978), dans le cadre de la préparation des lois sur les institutions sociales et médico-sociales et d'orientation en faveur des personnes handicapées (1975), associe fortement les

1. Comme le montre la circulaire 2010, du 27 janvier 1975, du Premier ministre relative aux rapports entre les collectivités territoriales et les associations assurant des tâches d'intérêt général.

associations du secteur à l'élaboration des textes, au point que l'on parlera à ce sujet de la véritable co-construction d'une politique publique (Bastide).

► ANNÉES 1980 : *NEW MANAGEMENT*, LA QUALITÉ PROFESSIONNELLE PLUTÔT QUE LE MOUVEMENT ASSOCIATIF

Néanmoins, l'apparition aux cours des années 1980 dans les politiques sociales, des doctrines de la Nouvelle Gestion Publique va limiter ce type de relations : Les politiques ont eu pour ambition principale d'améliorer l'efficacité de la fourniture des services et de renforcer la qualité des services. Ces modèles de réforme des services publics mettent l'accent sur la professionnalisation des prestations fournies aux clients et aux usagers dans un but d'amélioration de la qualité et de rentabilité. Le secteur marchand capte une bonne part de ce nouveau marché, et les associations sont prises dans le jeu de la gestion des performances et de la mise en concurrence (OCDE 2014). L'émergence d'une logique d'appels d'offres, combinée à la crise économique, contraint les associations à répondre aux besoins des politiques publiques pour espérer toucher les subventions nécessaires à leur survie. Ces pratiques provoquent « *un transfert de l'initiative et de l'innovation du monde associatif vers les pouvoirs publics* » (Bastide).

► ANNÉES 1990 : DU RÔLE DE GESTION AU RÔLE D'EXPRESSION ET DE MÉDIATION

Ce n'est que vers la fin des années 1990, quand le *New Management* commence à montrer ses limites, que les forces spécifiques du mouvement associatif seront à nouveau recherchées par les pouvoirs publics.

Dans un contexte de difficultés sociales de plus en plus aiguës, c'est tout d'abord la capacité des associations à exprimer la variété des difficultés vécues par les individus. C'est la diversité sociale qui se manifeste dans le tissu associatif, de façon plus fluide et plus fréquemment actualisée que lors des élections qui scandent la démocratie représentative. L'association, lorsqu'elle suit ses orientations propres, est « *un canal de représentation de la communauté politique dans sa diversité* » (Lafore). L'émergence d'associations de chômeurs, de précaires, de mal-logés, de travailleurs pauvres en témoigne.

Les associations jouent un rôle de médiation entre les problématiques individuelles dispersées et le cadre public. Elles permettent de monter en généralité, et de faire émerger des causes et des manières d'appréhender la précarité dans le débat public.

► LE RÔLE D'INNOVATION DES ASSOCIATIONS EN POLITIQUES SOCIALES

Enfin elles sont facteurs d'innovation. Là où les politiques sociales sont contraintes par leur masse fonctionnelle et leurs impératifs d'uniformité et de continuité, les associations sont particulièrement poreuses aux problématiques locales. « *Elles disposent d'une grande souplesse d'adaptation pour améliorer en permanence le contenu de l'offre (...) et accueillent, du fait de leur malléabilité, les innovations et les innovateurs qui s'engagent dans une course sans fin entre les formes établies et les nouveautés de l'action sociale.* » (Lafore)

En ce sens, le rôle d'opérateur des politiques publiques doit pouvoir régulièrement être remis à distance par les associations, afin qu'elles ne se confondent pas avec le cadre public et conservent ces capacités de médiation, d'expérimentation et d'innovation.

EXEMPLES D'INNOVATIONS PORTÉES PAR LE MILIEU ASSOCIATIF

Dans le champ de l'exclusion, les pouvoirs publics ont repris à leur compte bon nombre d'expériences associatives. On peut citer des expériences déjà anciennes telles que le Samu Social (1997), les expériences d'accueil de jour des personnes sans domicile (qui permettront la première loi Besson sur le droit au logement, 1990), les logements d'insertion, le revenu minimum de solidarité... Ce mouvement semble permanent, et aujourd'hui encore, les associations jouent ce rôle d'innovation.

► LES TERRITOIRES « ZÉRO CHÔMEURS » DE LONGUE DURÉE

Portée par ATD-Quart Monde, cette initiative vise à regrouper les diverses sommes versées sous forme d'aides, allocations et prestations aux personnes en voie d'insertion (15 à 18 000 €/an/pers), afin de les transformer en salaires, versés à ces mêmes personnes.

Pour ce faire, une entreprise spécifique est créée, qui percevra les différentes aides des différents fonds, nationaux et territoriaux. Cette entreprise se met alors en quête de demandeurs d'emploi volontaires et, sur les bases de leurs compétences, se met en quête d'activités utiles au territoire. La mise en emploi stable (CDI) remplace donc le processus d'insertion et le temps de dépendance aux aides sociales. (Dossier de presse)

La difficulté juridique tenait au montage de l'opération financière (détourner des prestations sociales de leur but initial), mais un droit à expérimenter a été voté le 9 décembre 2015, à l'assemblée nationale.

► LA MÉDIATION ACTIVE VERS L'ENTREPRISE

ID 37 : UNE ASSOCIATION D'INSERTION SUR-MESURE

L'association Insertion Développement 37 favorise l'insertion en prospectant le marché caché de l'emploi. Elle contacte directement les entreprises et analyse leurs demandes et besoins, afin de recenser des offres échappant au circuit des annonces classiques, et de les proposer aux bénéficiaires du RSA. En quelques années, cette structure est devenue le premier organisme référent pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans le département. (NR 2012)

OREC 18 : L'ACCOMPAGNEMENT EN EMPLOI

L'association Orec 18, fondée en 2011, mène des actions d'accompagnement des salariés en partenariat avec leurs entreprises : elle met en place une prospection auprès des entreprises, mais aussi un suivi de l'intégration avant, pendant et après l'embauche afin de faciliter le maintien dans l'emploi. Cette démarche a reçu le soutien de la fondation de France, des territoires et de la fondation Agir pour l'emploi de GDF-Suez. (LB 2013)

► LE BÉNÉVOLAT DE COMPÉTENCES

L'association « Passerelles et compétences » créée en 2002, met en contact des associations, qui ont un besoin ponctuel de bénévoles spécialisés, et des professionnels qualifiés, qui sont prêts à leur faire profiter de leur expertise. L'association dispose de 9 antennes régionales. En 2010, elle a été sollicitée par plus de 180 associations et 3 000 bénévoles (dont 80 % exerçaient une activité professionnelle). Depuis 2002, 878 missions ont été réalisées, en particulier dans les domaines de l'audit, du management, de la traduction, de la fiscalité, de la formation, de la communication ou de l'informatique (Site de l'association).

► UNE MUTUELLE POUR L'INSERTION

La mutuelle Réseau, en Meurthe-et-Moselle, est née au sein d'un groupe pluridisciplinaire « santé-précarité » structuré autour d'un groupe de militants d'ATD Quart-Monde. Elle se veut une mutuelle accessible aux personnes qui avaient renoncé à une couverture complémentaire pour des raisons financières. Pour cela, elle propose de construire précisément, avec les bénéficiaires, un panier de soins afin d'adapter la mutuelle à leurs réels besoins (par exemple : couverture des frais d'obsèques). Le partenariat entre associations, bénéficiaires, professionnels de l'insertion et pouvoirs publics favorise l'émergence d'innovation (SGMAP 2013).

CONSTRUIRE LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA GOUVERNANCE DES POLITIQUES D'INSERTION

► AU NIVEAU STRATÉGIQUE, ET NON PLUS SEULEMENT OPÉRATIONNEL

Cette réflexion et ces quelques exemples visent à montrer l'importance de faire une place aux associations dans la politique de solidarité, non seulement en tant qu'opérateurs des politiques, mais également au niveau stratégique.

Cela passe, pour le SGMAP, par une vigilance quant aux relations financières qui ne doivent pas être entièrement dictées par les standards de la contractualisation :

« les modalités de relation contractuelle entre les pouvoirs publics et les associations ayant le statut d'opérateurs sont la plupart du temps conduites par les impératifs propres à l'État, et ne sont pas nécessairement adaptées aux besoins sociaux rencontrés et remontés par ces associations.

Face à ces difficultés, il convient de construire des outils pour une relation stratégique et financière renouvelée et offrant plus de visibilité aux acteurs. (...) le manque de visibilité des associations sur leurs financements empêche l'inscription de leurs actions dans la pérennité et peut décourager l'innovation. »

Ce qui est en jeu pour le SGMAP, c'est :

« La capacité globale des acteurs à se donner les moyens de pérenniser (par une relation contractuelle durable) une bonne pratique locale. Ces difficultés font que des actions pourtant reconnues comme de "bonnes pratiques" par plusieurs acteurs d'un territoire peuvent être remises en cause chaque année. »

Au-delà de la relation contractuelle, c'est également le pilotage qui peut être un moyen d'associer les associations à la gouvernance dans le cadre de l'animation territoriale des acteurs et des dispositifs.

VERS UN DIALOGUE CIVIL ?

Sur le modèle du processus de « dialogue social » (structuré autour des négociations sur le droit du travail et plus largement sur la condition salariale), on peut formaliser un processus de « dialogue civil » entre les pouvoirs publics et les associations, l'administration ne tranchant et décidant qu'en dernier ressort (Noblet, 2013). Un tel processus de négociation tendrait à reconnaître et à tirer profit du rôle spécifique des associations et des citoyens qui y sont engagés.

documents mobilisés

- Philippe Kaminski, *Les associations en France et leur contribution au PIB. Le compte satellite des institutions sans but lucratif en France*, INSEE, ADDES, février 2006.
<http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/2006-pkaminski.pdf>
- Robert Lafore, « *Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale.* », Informations sociales 6/2010 (n°162) , p.64-71
<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-6-page-64.htm>
- Jean Bastide, « *Les mutations institutionnelles du monde associatif.* », Mouvements 1/2015 (n°81), p.26-37
- OCDE, « *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : Ensemble pour améliorer les services publics* », janvier 2014, 140 p. p.1-140.
- ATD Quart-Monde, *Territoires Zéro Chômeurs de Longue Durée*, Dossier de presse :
<https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2015/10/DP-ZeroChomeurV4.pdf>

- « ID 37 : l'insertion sur mesure », La Nouvelle République, 21/05/2012, <http://www.lanouvellerepublique.fr/Indre-et-Loire/Actualite/Economie-social/n/Contenus/Articles/2012/05/21/ID-37-l-insertion-sur-mesure>
- « Orec 18 mène des actions d'accompagnement des salariés en partenariat avec leurs entreprises », LeBerry.fr, 28/12/13, http://www.leberry.fr/cher/actualite/pays/pays-de-vierzon/2013/12/28/orec-18-mene-des-actions-daccompagnement-des-salaries-en-partenariat-avec-leurs-entreprises_1818765.html
- Site de l'association Passerelles et Compétences : <http://www.passerellesetcompetences.org/pcsite/passerelles-a-competences/lassociation>
- SGMAR, *Évaluation de la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, rapport final*, Décembre 2013, http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/epp_exclusion.pdf
- Pascal Noblet, « *Le dialogue civil* », in Christophe Fourel et Guillaume Malochet, *Les politiques de cohésion sociale, Acteurs et instruments*, La documentation française, Centre d'analyse stratégique, 2013, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/134000119.pdf
- Anne Fretel, « *L'association comme réponse à la question sociale du XIX^e au XX^e siècle* », Revue de la régulation [En ligne], 2 | Janvier / January 2008, mis en ligne le 18 février 2008, consulté le 26 avril 2016. <http://regulation.revues.org/1942>



PARTENARIATS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

LES RECOMMANDATIONS DE L'OCDE

Pierre GROSDÉMOUGE

L'OCDE se montre particulièrement attentive aux logiques faisant place à l'expertise et à la créativité des citoyens et de la société civile. Après avoir mené une enquête « Innovation et service public » (2010), elle a édité en 2014 un rapport (« Ensemble pour améliorer les services publics ») basé sur l'analyse de 58 pratiques de co-production de services publics, issues de 16 pays. Ce rapport montre comment peuvent fonctionner des partenariats entre institutions et société civile dans des domaines aussi variés que la sécurité, la santé, l'environnement, la défense, ou l'aide sociale. Il met en avant la réduction des coûts et les gains d'efficacité attendus, il pointe les obstacles et les risques de ces partenariats et liste les facteurs concourant à leur réussite.

COPRODUIRE LE SERVICE PUBLIC ? DÉFINITION

La co-production implique la participation directe d'usagers individuels, de citoyens ou de groupes de citoyens à la planification, la conception, la fourniture ou l'évaluation de services publics. Elle ne se réduit pas à une simple consultation publique, mais désigne une association plus étroite et plus systématique des citoyens et des usagers, qui ne sont pas seulement consultés mais contribuent à la création et à la prestation des services.

La co-production transforme la relation entre usagers et prestataires de services, en permettant aux premiers de mieux s'approprier et de mieux contrôler les services, et aux seconds de mieux faire coïncider les performances du système avec les aspirations et les besoins des citoyens. Elle concerne la manière dont les services « fonctionnent avec les usagers et non ce qu'ils leur font ».

Cette approche offre des potentialités en tant que source d'innovation, elle peut conduire à de meilleurs résultats en termes de réduction des coûts de production, de satisfaction des usagers et de développement des capacités à faire face à des problèmes sociétaux complexes. Cette approche se distingue du recours aux pratiques de marché et de concurrence, qui montre des limites en termes de coûts de transaction et de comportements (perspective à court-terme, recherche de rente...) sans toujours produire la satisfaction désirée par les usagers.

EXEMPLES

► SÉCURITÉ ET JUSTICE

À Washington D.C., un tribunal pour mineur alternatif a été mis en place pour soulager le système judiciaire officiel saturé. Dans ce tribunal, les mineurs primo-délinquants sont jugés par d'autres mineurs délinquants recrutés à titre bénévole par une association. Ils peuvent y être condamnés à des travaux d'intérêt général, à dédommager leurs victimes, à participer à des activités bénéfiques pour la communauté (lutte contre la toxicomanie...) ou à siéger à leur tour comme jurés. S'ils refusent, le tribunal a le pouvoir de les renvoyer devant la justice ordinaire.

Ce tribunal a traité 740 dossiers en 2009, 882 en 2010. Plus de la moitié des jeunes ont été condamnés à siéger à leur tour en tant que jurés. Sur l'ensemble des jeunes déférés devant ce tribunal depuis 2003, seuls 11 % ont fait l'objet d'une nouvelle arrestation dans l'année qui a suivi. Ce modèle se développe (au Royaume-Uni par exemple), d'autant que les économies de ressources professionnelles sont estimées à près de 20 000 \$ annuels par district.

► SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

• « *In Control* » : des services autogérés d'aide sociale

Le Royaume-Uni expérimente dans une centaine de collectivités locales, la gestion, par des personnes handicapées elles-mêmes, de l'enveloppe d'aide qui leur est dévolue. Après avoir fait le point avec un professionnel sur leurs besoins (soins médicaux, hébergement...), elles construisent et gèrent leur propre plan de soin. Elles choisissent les professionnels qu'elles consultent, un type d'hébergement (une colocation à la place d'un foyer par exemple), et les dépenses diverses qu'elles engagent en tenant compte à la fois de leurs ressources propres, des ressources de leur famille et de celles de la communauté locale. Les professionnels du secteur public, dont le rôle est transformé, les conseillent dans leurs choix.

Les gains en qualité de service sont très importants (transparence des aides, prévisibilité, flexibilité, processus réflexif et pédagogique, mobilisation d'acteurs locaux...). Les taux de satisfaction des bénéficiaires sont très importants, et les coûts globaux de suivi baissent de 10 à 15 % en moyenne par rapport aux services de type classique d'après les premières données disponibles, voire davantage (jusqu'à 45 %) pour les cas les plus lourds (Leadbeater, C., J. Bartlett et N. Gallagher 2008, *Making it Personal*, Demos, Londres).

• Les « conférences *Eigen Kracht* » : mobiliser les réseaux sociaux pour résoudre les problèmes

Les conférences « *Eigen Kracht* » (« ses propres moyens », Pays-Bas) sont un dispositif qui consiste à rassembler des citoyens parties prenantes pour résoudre un problème local complexe (le placement d'un enfant, l'échec scolaire, la menace d'expulsion d'un logement...). Les réunions sont organisées par un coordinateur indépendant qui se charge des aspects pratiques d'organisation et veille à la qualité des débats. Dans un premier temps, le coordinateur expose la situation et les représentants des pouvoirs publics expliquent pourquoi un projet doit être établi et, le cas échéant, renseignent sur l'aide disponible. Dans un second temps, sans spécialiste ni coordinateur, parents, amis, voisins, associatifs... établissent un projet (de garde, de désintoxication, de rénovation, de financement...), et s'engagent sur des modalités concrètes (qui fera quoi, etc.). Une évaluation ultérieure permet de vérifier l'avancement du projet.

Cette méthode conçue en Nouvelle-Zélande repose sur l'idée que l'on peut obtenir des résultats en utilisant la force et les ressources des réseaux sociaux. Elle renforce le lien entre parties autour d'une affaire commune et réassure une communauté sur sa capacité à faire face à des difficultés. Elle est mobilisée par différentes institutions (justices, services sociaux, bailleurs...).

De nombreux autres exemples sont présentés et analysés, comme la conception d'un logiciel de paie en partenariat entre l'administration fiscale et les petites entreprises en Nouvelle-Zélande, l'évaluation des services de santé par les usagers en Italie, une enveloppe confiée aux locataires pour la gestion et l'amélioration des parcs de logements à Toronto, le recours à des « patients experts » pour le suivi et le soutien de patients souffrant des mêmes pathologies (diabète, gestion de la douleur) aux États-Unis et au Canada...

RÉSULTATS

C'est dans le domaine de la santé et de la protection sociale que les effets actuellement constatés sont les plus importants, en termes de participation effective, de réduction des coûts, de satisfaction des usagers, d'amélioration de la qualité du service ou d'efficacité globale.

Tableau 4.3. **Impact de la co-production des services publics avec les citoyens et les OSC** (suite)

	Type d'impact					Notes
	Résultats					
	Participation effective	Réduction des coûts	Satisfaction des usagers	Qualité des services	Efficacité globale/ optimisation des ressources	
Protection sociale	✓	✓	✓	✓	✓	Réduction des coûts (services sociaux autogérés, Royaume-Uni; budgets autogérés pour les personnes présentant des troubles mentaux, États-Unis; <i>Disability Services Commission</i> [Commission des services destinés aux personnes handicapées], Australie). Disponibilité accrue des services (Netari, Finlande).
Affaires économiques	✓	Non	Non	✓	Non	
Logement et équipements sociaux	✓	Non	Non	Non	Non	Réduction des coûts grâce à l'intervention des volontaires.
Protection de l'environnement	✓	Non	Non	✓	Non	Réduction des coûts grâce à l'intervention des volontaires.
Loisirs, culture et religion	✓	Non	Non	Non	Non	
Éducation	✓	Non	✓	Non	Non	Amélioration du taux de réussite scolaire (groupes de conversation, États-Unis) et changement d'attitude (Programme national de mentorat par les pairs, Royaume-Uni).

LES DIFFÉRENTES FORMES DE CO-PRODUCTION (cadre analytique)

La co-production peut concerner différentes catégories de service public, et intervenir à différentes étapes (conception, mise en œuvre, contrôle, évaluation...).

Elle peut être « additionnelle » lorsqu'elle intervient en parallèle du travail de professionnels, ou « substitutive », lorsque citoyens et usagers prennent en charge certaines des activités dont s'occupaient précédemment des professionnels. Le passage à une co-production de service peut enfin être plus ou moins progressif ou radical.

Tableau 3.2. **Principales constatations en matière de co-production de services publics**

	Type de co-production		Co-producteurs				Étapes			Type de changement		Ampleur du changement	
	Additionnelle	Substitutive	Citoyen	Usager	OSC	OSP	Planification	Prestation	Contrôle/Examen	Progressif	Radical	Stade initial	Intégré
Services publics généraux	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Défense	✓		✓		✓		✓	✓		✓			✓
Ordre public et sécurité	✓		✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓
Services de santé	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Protection sociale	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓
Affaires économiques	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓	
Logement et aménagements à usage collectif	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓
Protection de l'environnement	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓
Loisirs, culture et religion	✓		✓					✓		✓		✓	
Éducation	✓		✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓

Note: Les nombres les plus élevés de cas observés sont matérialisés par une case ombrée. L'acronyme OSC correspond à organisation de la société civile, et OSP correspond à organisation du secteur privé.

POINTS DE VIGILANCE

► LA RÉDUCTION DES COÛTS

La réduction des coûts de la prestation de service public par les logiques partenariales est régulièrement mise en avant par les auteurs. L'attention systématique à ce type d'approche de la part des pouvoirs publics est cependant très récente, et la plupart des exemples cités sont encore en phase de développement. Les données sur les avantages potentiels sont donc rarement disponibles et plus rarement encore consolidées.

Pour bien évaluer les bénéfices, dépasser le coût brut

D'autres bénéfices sont mis en avant par les pouvoirs publics lorsqu'ils s'engagent dans ces démarches (satisfaction des usagers, accroissement de l'engagement citoyen, accroissement de la confiance dans les institutions, optimisation des ressources...).

Les auteurs alertent sur la différence entre réduction réelle des coûts et un transfert des dépenses vers la société civile. Une réelle réduction intervient lorsque le partenariat permet d'optimiser un fonctionnement ou des ressources, de réduire les besoins ou la demande, ou de développer une réponse innovante - l'innovation étant présentée comme l'élément clé de la réduction des coûts.

« Les arguments économiques en faveur du changement doivent se fonder sur des notions plus vastes des coûts et des avantages, plutôt que sur les seules considérations de réduction des coûts. Les initiatives du tiers secteur donnent des leçons utiles concernant l'efficacité des services publics (Neizert et Ryan-Collins, 2007). L'optimisation des ressources se concentre sur les coûts unitaires mais aussi sur ce que les spécialistes qualifient "d'intérêt général" ou "d'utilité publique" des services.

Elle concerne : i) la qualité et la durabilité des services pour l'individu ; ii) les incidences de longue durée ou les coûts sur la durée de vie ; et iii) les résultats pour l'ensemble de la société et de l'État. Cette approche va au-delà des approches traditionnelles et offre un modèle plus solide pour envisager la qualité et le coût comme un tout et tenir compte des impacts sur le court terme tout autant que sur le long terme. » (p.108)

Des surcoûts peuvent intervenir dans l'équation (formation du personnel, conception de logiciel, gestion du changement, perte des économies d'échelle due à la personnalisation du service...)

► LE TRANSFERT DE RESPONSABILITÉ

Le transfert aux citoyens de certaines compétences pose la question de la responsabilité des pouvoirs publics et de la responsabilité transférée aux citoyens. Les réponses dépendent largement du service public concerné et doivent être envisagées au cas par cas.

► L'INÉGALITÉ DEVANT LA PARTICIPATION

Comme dans toute logique participative, les citoyens ne sont pas forcément égaux en fait pour intégrer des logiques de co-production. La mise à l'écart de fait des mains dotées risque de produire des effets inverses à ceux recherchés en terme de cohésion sociale. Plus largement, le passage à des logiques partenariales implique des compétences nouvelles, tant pour les usagers que pour les pouvoirs publics.

LES FACTEURS DE RÉUSSITE

Les auteurs identifient trois grands facteurs de réussite du ressort de la puissance publique :

- un leadership appuyé sur un engagement au plus haut niveau ;
- une volonté réelle des pouvoirs publics de dialoguer avec les usagers et citoyens ;
- la clarté des objectifs poursuivis et des cadres de mise en œuvre.

L'OCDE offre son concours pour la mise en place de ces démarches (estimation coûts/bénéfices, gestion des risques...), et propose une liste des points à vérifier, ainsi qu'une feuille de route pour l'établissement de partenariats fructueux.

documents mobilisés

- « Ensemble pour améliorer les services publics, partenariats avec les citoyens et la société civile », Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE 2014.
 - Couverture et sommaire, Résumé, p.11-14,
 - Tribunaux des jeunes, p.66-67.,
 - Services autogérés d'aide sociale, p.38.,
 - Conférences Eigen Kracht aux Pays-Bas, p.98.,
 - Problématique des coûts, p.97, 99-108.,
 - Feuille de route et liste de points de vigilance, p.111-118.

lien sur www.wikiterritorial.cnfpt.fr



DÉVELOPPEMENT SOCIAL : VERS UN « EMPOWERMENT À LA FRANÇAISE » DANS LE CHAMP SOCIAL

(principes, enjeux, limites)

Pierre GROSDÉMOUGE

Les réflexions actuelles sur ce que pourrait être un « empowerment à la française » remettent au goût du jour la notion de « développement social », apparue en France comme un des premiers outils de la politique de la Ville dans les années 1980 (rapport Dubedout, Commission pour le « Développement Social » des Quartiers).

L'examen des débats, traversant aujourd'hui le champ social, donne une idée générale des implications, des points de vigilance et des pistes d'action liées au retour en force de cette idée.

LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL : UNE STRATÉGIE POUR DÉPASSER LES LIMITES DE L'ACTION SOCIALE

En avril 2012, un manifeste signé par 34 directeurs généraux des services de départements fait grand bruit. Intitulé « L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité », il décrit les limites de la logique assistancielle au niveau départemental, et met en avant la notion de développement social au travers de pistes d'action et de réflexion iconoclastes.

La première limite à notre modèle est certes financière. La notion de « contrainte budgétaire » fait irruption dans le secteur social, sous l'effet de ciseaux des transferts de compétences non compensés et de l'endettement d'une part, de l'augmentation de la demande sociale d'autre part.

Au niveau philosophique, la notion de droits sociaux induit un traitement individualisé des difficultés sociales, au détriment de formes communautaires de solidarités. Elle entraîne une considération du citoyen sous l'angle de ses handicaps plus que de ses capacités, et elle engage à aborder les difficultés sous l'angle de la réparation due par les pouvoirs publics. Plus les droits sociaux se diversifient, plus nombreux sont les secteurs dont les citoyens se désengagent.

Au niveau réglementaire, la multiplication et la stratification des dispositifs tend à cantonner services et travailleurs sociaux dans un rôle de « porte d'entrée » dans une offre de prestations complexe, au détriment du travail d'accompagnement.

Cette logique de « guichet » est chronophage et appauvrissante pour le travail social, mais aussi néfaste pour le suivi des usagers. L'opacité des dispositifs place les usagers dans une situation de dépendance et d'infériorité vis-à-vis des professionnels qui ne peut qu'être nuisible à leur autonomisation.

Au niveau social, c'est notre aversion au risque qui est pointée du doigt. Elle se traduit dans le domaine de l'aide sociale par une difficulté à envisager de limiter parfois l'accompagnement pour « rééquilibrer les responsabilités », et à faire confiance aux usagers dans leurs capacités à mobiliser leurs ressources lorsqu'ils en ont.

Sur ces constats, les auteurs, après avoir rappelé la nécessité de garantir les droits financés par la solidarité nationale, envisage deux grandes pistes de travail :

1. **Se centrer sur les capacités des usagers** : ce qui implique de redonner aux personnes et aux communautés toute leur place, en les considérant comme des acteurs et non des sujets des politiques sociales, de partir de leurs compétences,

de leurs motivations, de leurs points forts, dans une logique d'empowerment. Il s'agit de **trouver « chez eux et dans leur entourage (...) les points d'appui** qui permettront d'entamer un parcours, de s'inscrire dans une dynamique qui aille au-delà du simple accès au droit ». Cette approche implique de reconnaître des limites à l'action sociale, en cas d'échec ou lorsque les causes des difficultés relèvent d'un autre champ de compétences.

2. **Réorganiser l'intervention dans une logique de « maillage social »** : il s'agit de mettre en partage les éléments de diagnostic du champ social, afin de mobiliser les autres politiques publiques locales concernées. Il s'agit également d'articuler politique et environnement citoyen : solidarités d'engagement, famille, voisins, réseaux, associations. Ce décloisonnement doit être accepté par les intervenants sociaux. Dans le domaine de l'insertion, cette synergie passe également par le développement de la coopération avec les acteurs économiques des territoires, auxquels il s'agit de **donner l'occasion de s'impliquer** dans le projet de développement social du territoire. Elle passe aussi par le développement de l'économie sociale et solidaire, qui permet d'ancrer l'activité sur un territoire et de sécuriser les parcours professionnels (anticiper les mutations, former les salariés, accueillir les salariés en insertion, valider les acquis).

Toutes ces évolutions impliquent une volonté politique forte, notamment une **démarche d'intégration des politiques sociales au sein des autres politiques sectorielles**. Elles impliquent aussi une formation spécifique des personnels sociaux.

IDENTIFICATION DES POINTS DE VIGILANCE PAR LES PROFESSIONNELS DU SECTEUR

Parmi les réactions à la publication de ce manifeste, on peut retenir celle publiée par deux assistants sociaux (Fremin, Dubourg, 2013).

Les auteurs adhèrent à l'ambition de centrer l'accompagnement sur les ressources des individus, au lieu de considérer en premier lieu leurs problématiques, leurs difficultés. Néanmoins, ils pointent certains écueils de principe :

- Le risque de rupture d'égalité des citoyens devant la loi : **La solidarité de proximité est par définition inégale**, puisqu'elle dépend des ressources environnant chacun, du bon vouloir et non du droit. D'autant que les solidarités familiales par exemple sont de plus en plus difficiles à mobiliser.
- Le risque de **remise en cause de la logique d'aide sociale sans contrepartie** pour les plus démunis, figurant historiquement aux cotés de la logique d'assurance.
- Le risque de **désengagement des collectivités** de leur rôle d'impulsion des politiques de solidarités, en faisant reposer sur les citoyens et les services la responsabilité d'innover en la matière.

Ils alertent également sur les spécificités de leur métier :

- Vis-à-vis du **bénévolat** : L'accompagnement de personnes en difficultés requiert des compétences et une expérience particulières. Des bénévoles, non-formés à la relation d'aide ne saurait se substituer sans risques aux techniciens professionnels.
- Vis-à-vis du **secteur économique** : S'ils voient d'un bon œil la mobilisation de différentes politiques sectorielles pour répondre aux problématiques de solidarité, ils disent se sentir peu compétents, le travail avec les entreprises (privées, solidaires...) leur semblant relever de compétences spécifiques d'autres intervenants (politique de la ville, missions locales, pôle emploi...).

UN SOUTIEN APPUYÉ DES ASSISES DU TRAVAIL SOCIAL AU BASCULEMENT VERS UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

Un accueil plus favorable a été fait à l'appel des DGS lors des états généraux du travail social, en particulier dans le rapport du groupe de travail « développement social et travail social collectif » (Dagbert, 2015).

Le rapport rend compte de la demande, émanant des assises régionales, de sortir d'une logique purement curative des difficultés sociales, centrée sur l'urgence et la réponse au cas par cas, enfermée dans une logique bureaucratique de la « réparation ». Est identifiée la nécessité de basculer de l'aide sociale individuelle à une « réflexion écosystémique ».

Dans cette perspective, le développement social est présenté comme une approche stratégique visant à agir sur l'environnement économique et social des personnes, dans le cadre d'une conception plus globale, en intervenant sur les liens sociaux. Il ajoute aux dimensions de protection et de promotion la dimension du pouvoir d'agir individuel et collectif, afin que l'action sociale soit plus préventive, participative et inclusive.

Ce basculement implique un changement profond de posture qui nécessite de décrypter et de lever certaines résistances, issues de notre tradition politique et administrative, d'un cadre juridique qui organise l'intervention sociale sous forme de dispositifs individuels, de l'emprise des logiques gestionnaires, et enfin du modèle professionnel des travailleurs sociaux.

BONNES PRATIQUES ET PISTES D'ACTION

Pour donner corps à leurs intentions, les DGS auteurs du premier texte ont passé commande à l'INET d'une étude exploratoire de pistes d'action (Abdellatif, 2013).

Bien que le terme de « développement social » reste sujet à interprétation, les auteurs de l'étude rappellent qu'il se caractérise par sa finalité : développer le territoire sur la base de liens plus étroits et responsables. Il s'agit bien de « s'appuyer sur l'ensemble des forces vives et des politiques publiques d'un territoire pour en renforcer la cohésion » (Odas, 2010). Cette transformation doit s'appuyer sur un portage fort, au niveau politique et administratif.

► LES ACTIONS PRÉCONISÉES SE DÉPLOIENT DANS DEUX DIRECTIONS

La transformation de l'action politique : elle passe par la proximité effective avec les territoires (diagnostic des besoins et ressources, territorialisation des services), la transversalité des actions, permettant de dépasser le cloisonnement par secteurs et par publics, l'intégration du développement social à l'ensemble des politiques sectorielles, et enfin par la mise en place d'une animation des partenaires au niveau local (rencontres thématiques permettant l'interconnaissance, instances de concertation et d'articulation, schémas communs).

La transformation de la relation aux habitants dans le sens d'une mobilisation de tous les potentiels (collectifs et individuels) passe par une réhabilitation de l'initiative citoyenne (mise en place d'enveloppes dédiées, appels à projets). Les habitants deviennent des porteurs de projet, les agents de développement social ou les travailleurs sociaux ne se positionnant qu'en appui et conseil, laissant ainsi les usagers mener et surtout impulser eux-mêmes une action ou un projet de A à Z, mobilisant ainsi leurs potentialités et l'ensemble du réseau dans lequel ils s'inscrivent.

Cette transformation peut également impliquer l'**assouplissement de procédures** parfois inutilement contraignantes (l'obligation de se constituer en association pour obtenir une salle, une aide), la participation des habitants à toutes les étapes de la politique d'insertion (diagnostic, évaluation, mise en œuvre...), l'encouragement de la mixité des publics participants, en prenant comme « porte d'entrée » dans les dispositifs non pas un critère

relatif aux individus, mais la confrontation à des problématiques communes (parentalité) ou l'appartenance à un territoire.

La présence d'élus au sein des comités de pilotage des projets aux côtés des habitants est un marqueur et un moteur fort d'une telle évolution. C'est en effet aux politiques, aux élus, aux premiers rangs desquels figurent les maires, qu'il revient d'impulser une telle dynamique sur leur territoire, en soutenant les partenariats et initiatives émergents plutôt qu'en tentant d'imposer d'en haut une nouvelle vision.

documents mobilisés

- « *L'action sociale, boulet financier ou renouveau de la solidarité* », Association Nationale des Directeurs Généraux et Directeurs Généraux Adjointes des Régions et Départements, <http://www.travail-social.com/L-action-sociale-boulet-financier>
- Dominique Fremin, Vincent Dubourg, « *Action sociale : vers un renouveau de la solidarité hors restrictions budgétaires* », Oasis Mag, 31 janvier 2013, <http://www.travail-social.com/Action-sociale-vers-un-renouveau>
- Michel Dagbert, « *États généraux du travail social : rapport du groupe de travail Développement social et travail social* », Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Février 2015, 270 p. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000131/index.shtml>
- Samir Abdellatif et alii, « *Développement social, propositions pour un référentiel d'action* », INET, Octobre 2013. http://www.inet.cnfpt.fr/sites/default/files/developpement_social_propositions_pour_actions_0.pdf
- Lettre de l'ODAS, « *Développement local et performance sociale, où en sont les départements ?* », novembre 2010 http://odas.net/IMG/pdf/Odas_lettre_de_l_Odas_Strategies_et_organisations_V5.pdf



COMMENT LES ACTEURS INSTITUTIONNELS PEUVENT ARTICULER BÉNÉVOLAT ET INSERTION

Pierre GROSDÉMOUGE

Si le bénévolat reste perçu comme une entrave à la recherche d'emploi, un changement de culture est en cours parmi les acteurs institutionnels : il ne saurait être question d'imposer le bénévolat, mais d'encourager la prise en compte de ses effets bénéfiques pour l'insertion à l'échelle d'une métropole. Que ce soit directement auprès des professionnels de l'insertion et de l'accompagnement, auprès des entreprises ou plus largement en mettant en place un véritable travail d'animation et de concertation des acteurs du bénévolat à l'échelle métropolitaine, soutenu par le PMIE.

LES CONSEILLERS, RÉFÉRENTS, ACCOMPAGNANTS

► UNE ACTIVITÉ EN CONCURRENCE AVEC LA RECHERCHE D'EMPLOI

Le bénévolat des demandeurs d'emploi reste plutôt mal vu par beaucoup d'acteurs institutionnels (Saint-Martin, 2006) ; l'idée qu'il distrait de la véritable activité de recherche d'emploi et recule le moment de retrouver du travail reste dominante.

Si les accompagnants doivent rappeler les nécessaires limites (affectives, temporelles) à donner à cet engagement, ils ne doivent néanmoins pas rejeter ce qui est souvent vécu par les demandeurs d'emploi comme une initiative sérieuse pour faire face au chômage.

► UN CHANGEMENT DE CULTURE EN COURS

Les enquêtes qualitatives sur le bénévolat des demandeurs d'emploi (Bonneton, 2008) font apparaître la nécessaire prise en compte globale du parcours des personnes, en incluant les activités extra-professionnelles, permettant de mieux les connaître et offrant une possibilité de dégager des perspectives professionnelles dépassant le registre des emplois exercés précédemment et de la formation initiale.

Le Centre d'Analyses Stratégiques recommande (CAS 2010) d'impliquer Pôle Emploi dans la reconnaissance et la valorisation des activités bénévoles, que ce soit dans l'analyse des situations et l'orientation, les recommandations faites en atelier en matière de constitution de CV, et surtout dans le cadre du Projet personnalisé d'accès à l'emploi. Le partenariat avec France Bénévolat autour du Passeport Bénévole va dans ce sens.

Plus largement, malgré les constats convergents, l'information sur les « bonnes pratiques » d'articulation entre bénévolat et retour à l'emploi semble encore insuffisante auprès des acteurs de l'accompagnement. Pour le C.A.S., les connaissances concernant les effets individuels positifs du bénévolat gagneraient à être largement diffusées auprès des conseillers comme des associations. De même le cadre légal est parfois méconnu, selon lequel il n'y a pas d'opposition à faire du bénévolat, à condition que cela ne desserve pas le retour à l'emploi.

► COMPOSER AVEC UNE ACTIVITÉ QUI RESTE PRIVÉE ET VOLONTAIRE

Les observateurs et promoteurs du bénévolat rappellent cependant avec force les limites éthiques et légales. Le bénévolat ne peut être que volontaire, et relève de la sphère privée. L'évocation des expériences passées ou l'encouragement à de nouveaux engagements ne peuvent apparaître que dans le cadre d'une relation de confiance entre conseiller et

demandeurs d'emploi, et ne peuvent être sollicités de manière institutionnelle. Il ne peut pas y avoir de demande systématique de présentation du bénévolat, pas plus que de forte invitation à s'y engager.

« Les personnes viennent rechercher un emploi, pas un bénévolat » (Bonnefon, 2008).

1. <http://www.lefigaro.fr/vie-entreprise/2011/09/11/09008-20110911ARTFIG00243-les-entreprises-decouvrent-les-vertus-du-benevolat.php>

LA MÉTROPOLE

► LE LIEN BÉNÉVOLAT - ENTREPRISES

Il peut être développé dans les deux sens :

De l'entreprise vers le monde bénévole, avec l'encouragement à la mise en place de contribution à des actions bénévoles utiles au sein des entreprises. À titre d'exemple, 83 % des effectifs de Bouygues immobilier¹ (1 200 personnes) ont effectué en 2011 des missions environnementales, humanitaires ou citoyennes pendant leurs heures de travail. Au-delà de leurs bienfaits sociaux, ce type d'action bénéficie à l'image de l'entreprise et sert d'outil de management pour rapprocher et fédérer les équipes.

Plus spécialisé, le mécénat ou le bénévolat de compétences permettent aux salariés de découvrir de nouveaux contextes, et à l'entreprise de servir le développement social, de s'ancrer dans un territoire et de faire valoir son expertise.

En sens inverse, ce sont les compétences associatives qui peuvent être valorisées en entreprise. Le Syntec, syndicat du conseil en recrutement par exemple a mis en place son propre outil de valorisation des expériences extra-professionnelles, le CV Citoyen (Syntec, 2013). Il appelle à refonder le recrutement, en valorisant clairement les compétences révélées par les engagements citoyens au moment de l'embauche, dans le but de diversifier les profils recrutés.

► L'OUVERTURE DE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC AU BÉNÉVOLAT

Sans entrer dans une logique de substitution des services publics par l'activité bénévole - telle que la met en place la *Big Society* anglaise, il est possible de mobiliser le bénévolat sur certaines missions publiques. À titre d'exemple, le Centre d'Analyses Stratégiques cite le *Volunteer Police Cadets* à Londres :

« Les jeunes de 14 à 19 ans peuvent bénévolement participer à des activités sans risques de la police métropolitaine. Il s'agit de détecter des "talents cachés" dans la jeunesse issue de toutes les communautés de la ville, y compris parmi les populations les plus vulnérables sur le plan de la délinquance. À l'issue d'une formation, les adolescents se voient confier des missions précises, leur permettant à la fois d'acquérir des compétences transférables au monde du travail et de consolider leur identité de citoyen. » (CAS, 2010)

L'intérêt du programme est de dépasser la contribution ponctuelle et informelle (du type recours aux bonnes volontés pour le nettoyage des plages). L'association accompagne les jeunes sur une durée longue, et la police britannique leur réserve une place pérenne, favorisant le passage du bénévolat à l'emploi public.

► L'ANIMATION DU BÉNÉVOLAT À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

L'échelle métropolitaine offre une légitimité et une taille opérationnelle optimale pour structurer des réseaux d'expertises et de rapprochement entre les parties prenantes du bénévolat. Secteurs marchand et non marchand, associations et bénévoles, personnes en voie d'insertion, élus, représentants (bénévoles) du Conseil de Développement... peuvent construire une approche cohérente et innovante des liens entre bénévolat et insertion. La Métropole de Lyon peut s'appuyer ici notamment sur les démarches d'acteurs demandeurs de mutualisation (le Conseil de Développement, qui organisait en 2014 les « rencontres de l'engagement citoyen », les acteurs de l'initiative « Tous Lyonnais, tous solidaires »).

Un travail collectif d'inventaire, basé sur les enjeux de sécurisation des parcours, pourrait permettre d'identifier les atouts et les manques de l'offre territoriale pour que le bénévolat joue son rôle de « filet » de la façon la plus large possible. Une approche multi-acteurs ouverte permettrait de croiser les enjeux culturels, de cohésion sociale, de développement économique pour identifier les partenariats et les cercles économiques vertueux susceptibles d'être développés.

► QUELLE PLACE POUR LE BÉNÉVOLAT DANS LE CADRE DU PMIE ?

Sans pouvoir (légalement) ni devoir (éthiquement) être instrumentalisé et devenir une « solution » d'insertion ou de formation, le bénévolat associatif a un rôle essentiel à jouer dans la réflexion sur la cohésion sociale métropolitaine. Il représente la part volontairement apportée par la société civile à la sécurisation des parcours recherchée par les politiques publiques.

Les acteurs concernés par le bénévolat sont de statut et d'intérêt divers (entreprises, acteurs multiples des politiques d'insertion - État - Région - Communes, têtes de réseau associatifs, bRSA, simples citoyens...) et pourraient trouver au niveau métropolitain un espace de concertation pertinent autour de thèmes partagés (la complémentarité des compétences, l'organisation des échanges entre entreprises/associations, la place du bénévolat dans les projets de retour à l'emploi, la recherche de synergies...)

La Métropole pourrait y gagner en harmonisation des acteurs de la cohésion sociale, mais aussi en lisibilité et en efficacité de sa politique de subventionnement (Saint-Martin, 2006), en développant : les logiques de cofinancement, les appels à projets sur les thématiques déficitaires, les formations conjointes, les financements croisés...

documents mobilisés

- Gérard Bonnefon, « *Le bénévolat des demandeurs d'emploi, observations et propositions* », enquête réalisée pour SNC et FB. Mars 2008, 56 p.
<http://www.francebenevolat.org/uploads/media/documents/ETUDEBenevolatresume.pdf>
- Evelyne Saint-Martin, *Le bénévolat : un espace de reconnaissance pour les demandeurs d'emploi*, Union de Management Associatif, École des Mines, novembre 2006
http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/Enquete_E_St_Martin.pdf
- Centre d'Analyses Stratégiques, note d'analyse n°241, « Développer, accompagner et valoriser le bénévolat », 2011
<http://www.francebenevolat.org/uploads/documents/12f0a0368714efb44dcca4da54f22469ddf8834a.pdf>
- Conseil de développement du Grand Lyon, Actes des « *Rencontres de l'engagement citoyen, comment progresser ensemble ?* », 17 mai 2004.
- Syntech Conseil en recrutement, « *CV Citoyen, mode d'emploi, Refonder le recrutement* », 2013.
http://admin.groupement-syntec.org/fichiers/20130419161448_Fiche_Methodo_CV_Citoyen_2013.pdf/



SORTIR DES DISPOSITIFS « EN TUYAU D'ORGUE » UN INTÉRÊT COMMUN DES USAGERS, DES PROFESSIONNELS ET DE LA MÉTROPOLE

Pierre GROSDÉMOUGE

L'empilement des dispositifs concourant à l'insertion est devenu un des principaux freins à leur efficacité. De la Cour des Comptes aux États généraux du travail social, en passant par le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (France Stratégie) ou les intervenants à la Conférence Nationale de Lutte contre la Pauvreté, les observateurs, acteurs et techniciens de l'insertion semblent tous aujourd'hui faire un même diagnostic :

- Cette organisation pèse sur les usagers comme sur les professionnels et les territoires.
- La métropole, en tant que nouvel entrant dans cette architecture, risque d'hériter de ses difficultés mais a également l'opportunité de développer un rôle nouveau de coordination stratégique, donnant un sens fort à son statut de « chef de file » des politiques d'insertion.

1. Une large part de la sectorialisation de l'intervention sociale est, par exemple, liée aux partages des prérogatives ministérielles qui ont commandé son développement dans les années 1960 (enfance, handicap, personnes âgées, délinquance). Lafore, 2013.

SILOS ET TUYAUX D'ORGUE : UN CHAMP SOCIAL TROP COMPLEXE

► POUR LES USAGERS

Les premiers touchés par l'inflation des dispositifs sont les usagers des services sociaux.

Empilement et juxtaposition résultent d'une **logique descendante**, centrée sur les institutions, leurs capacités, leurs territoires, habitudes et choix politiques¹...).

Les personnes en difficulté sociale se trouvent face à une **cartographie extrêmement complexe**.

Cette fragmentation s'est amplifiée avec l'émergence de nouveaux échelons (régions), ou la participation d'acteurs institutionnels autonomes (communes), auxquels s'ajoutent les acteurs de la formation professionnelle, ou encore les services de santé, de sécurité sociale. Le SGMAP a mené des enquêtes sur les parcours institutionnels et administratifs de personnes en situation de fragilité sociale, en mesurant pour chaque cas le nombre de déplacements et de documents, ainsi que le temps nécessaire pour obtenir telle aide ou mettre à jour sa situation. Les résultats de ce mode d'observation centré sur l'utilisateur sont éloquents et font apparaître la perte d'efficacité, l'imprévisibilité, la redondance voire l'échec de la politique de solidarité, lorsque les usagers abandonnent leurs démarches ou s'abstiennent d'en entreprendre (non-recours).

Sécurisation des parcours : L'enjeu est d'autant plus fort pour les usagers en période de forte destruction/reconstruction d'emplois, qui implique une multiplication des périodes de fragilité tout au long de la vie active. La sécurisation des parcours professionnels passe par une capacité à faire valoir rapidement ses droits (chômage, formation, accompagnement...) et à activer sans délais les dispositifs permettant la prise en charge des problématiques rencontrées (santé, mobilité, endettement...). (Amnyos, 2007)

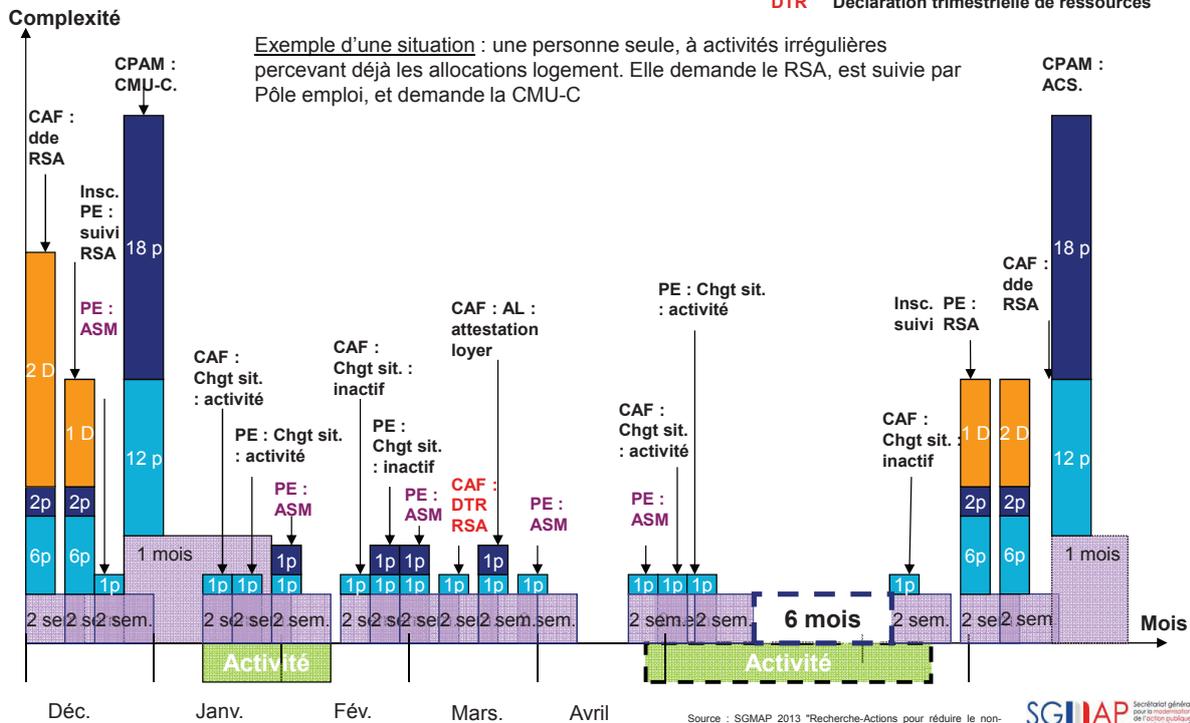
Eléments de diagnostic par profil

L'empilement des démarches

Le cas théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul

Légende :

1 D	Nombre de déplacements
2p	Nombre de pages de PJ
1p	Nombre de pages de formulaires
2 sem.	Temps de traitement d'un dossier
PE	Pôle Emploi
ASM	Actualisation de la situation mensuelle
DTR	Déclaration trimestrielle de ressources



► UN FREIN POUR LES PROFESSIONNELLS

Cette parcellisation nuit également au travail des professionnels, confrontés, selon la logique de l'activation, à l'injonction d'individualiser et de globaliser l'aide en sortant des dispositifs en silos étanches pour mieux adapter leur intervention à la singularité de chaque usager, mais limités en cela par les découpages territoriaux et professionnels (Berthet, Bourgeois, 2015). Le sentiment d'impuissance et d'épuisement des professionnels générés par ces contradictions ont été signalés lors de la Conférence Nationale de Lutte contre la pauvreté (Barbaroux, 2012).

► UN FREIN POUR LES TERRITOIRES

Départements et métropoles héritent largement de cette situation, et se retrouvent dans une position d'autant plus sensible que la majeure partie de cette architecture est hors de leur contrôle, alors qu'ils doivent largement en assumer les coûts financiers.

« Pris dans des logiques de distribution de prestations dont il subit totalement les évolutions, dans la mise en œuvre de réglementations techniques et tarifaires qui épuisent ses forces ou encore dans l'administration de services cloisonnés et dédiés à des publics éclatés, le département s'est mué en une machinerie gestionnaire », résume R. Lafore (2015).

Au niveau stratégique, ce cloisonnement se traduit par :

- la difficulté d'organiser le pilotage et la mise en cohérence d'acteurs dont les orientations et objectifs sont mal connus,
- la difficulté à faire émerger des priorités et des schémas de financement viables au sein d'une programmation commune,
- la difficulté à partager les problématiques des politiques de lutte contre l'exclusion avec d'autres politiques et d'irriguer de manière transversale les structures. (SGMAP, 2014)

LA MÉTROPOLE PEUT-ELLE « FAIRE AUTREMENT » ?

2. Doubs, Drôme, Eure, Landes, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Nord, Pas-de-Calais, Tarn-et-Garonne, Val-d'Oise.

« Faire autrement et mieux » est un enjeu fort pour l'échelon métropolitain.

D'une part parce que c'est une occasion d'étoffer sa légitimité vis-à-vis des autres échelons comme des citoyens autour d'une compétence importante, et d'autre part parce qu'il est le mieux placé pour le faire : pour R. Lafore, le « modèle métropolitain » va à rebours d'un modèle administratif qui distingue, hiérarchise et cloisonne. Il repose idéalement sur les « mises en synergie d'acteurs divers », la « compréhension des logiques d'interdépendance » entre secteurs d'activité, la capacité à faire émerger des dynamiques de coopération (Lafore, 2015).

Néanmoins, le transfert de compétences des communes, du département et de l'État vers la métropole tel qu'il s'effectue concrètement dans le domaine de l'action sociale peut faire douter des marges de manœuvre laissées à la métropole.

Pour R. Lafore, ces transferts, soit obligatoires (communes vers métropole), soit négociés (département et État vers métropole), restent incomplets et disparates, notamment sur le volet insertion. « Il s'agit davantage d'un conglomérat d'attributions qui restent prises dans les logiques sectorielles antérieures. » Il est difficile d'y trouver « une cohérence d'ensemble qui préfigurerait une sorte de doctrine quant au rôle que l'on entend faire jouer à la métropole et de là, quant à une conception implicite de l'action sociale ». Une métropole souhaitant développer une vision plus préventive et moins réparatrice peinerait à connecter l'action sociale à d'autres domaines (éducation, formation, emploi), maîtrisés par ailleurs.

S'INSPIRER DES SCÉNARIOS « AGILLE » PROPOSÉS AUX DÉPARTEMENTS

En tenant compte de ces difficultés structurelles, est-il encore possible d'imaginer un renouvellement de l'action sociale construit autour d'un acteur à même d'intégrer les attributions éclatées entre différents intervenants, de dépasser les cloisonnements, de construire les connexions avec les politiques de droit commun et des projets transversaux, d'avoir une appréhension large des acteurs socio-économiques du territoire, et enfin de faire place aux propositions des citoyens, associations, réseaux d'artisans et d'entreprises, dans des logiques ascendantes ?

C'est en tous cas l'option que semble retenir la démarche « AGILLE » (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion), mis en place en 2014 par un « club » de 10 départements expérimentateurs², co-pilotée par l'État et l'Assemblée des départements de France. Elle repose sur les préconisations du rapport d'évaluation de la gouvernance territoriale du SGMAP, menée en 2013 dans le cadre du Plan Pluriannuel de Lutte contre la Pauvreté.

Ce rapport insiste sur l'importance de réponses globales au problème multifactoriel qu'est l'exclusion, et sur la nécessaire mise en cohérence des acteurs comme des moyens. Il recense les pratiques inspirantes en vue d'améliorer l'action publique au niveau de l'accompagnement des personnes (maillage des points d'accueil, accompagnement global), de l'animation territoriale (mise en réseau des SIAE, du tissu associatif...) et enfin de la conception territoriale des politiques d'insertion.

Le SGMAP proposait alors deux scénarios de transformation, aboutissant à une bonne gouvernance des politiques de solidarité. Bien que ces scénarios soient destinés au cadre départemental, ils peuvent inspirer la réflexion de la Métropole de Lyon. Nous développons ici le premier scénario, destiné aux territoires ayant un fort degré et de consensus entre les acteurs qui pourrait correspondre à la situation de la métropole.

► SCÉNARIO POUR UN MODE DE FONCTIONNEMENT INTÉGRÉ DES INSTANCES DÉPARTEMENTALES ET TERRITORIALES

Visant à développer la coordination aux différents échelons de la gouvernance, il propose deux expérimentations complémentaires :

•Expérimenter pour mettre en réseau les acteurs de terrain :

Il s'agit d'une feuille de route détaillée, proposant des étapes permettant de mettre progressivement en réseau un ensemble d'acteurs de terrain (professionnels et bénévoles en contact direct avec les usagers). La première étape est l'élaboration d'un guide commun des solidarités, recensant l'ensemble des acteurs et dispositifs des politiques de solidarités, et permettant au réseau de se visibiliser et commencer à fonctionner. L'étape suivante est la constitution d'un réseau de collaboration pérenne, puis vient la mise en place d'une instance de travail entre acteurs différents autour des cas complexes, situations d'usagers nécessitant des réponses coordonnées. Et enfin l'évolution de cette instance de gestion des cas complexes en une fonction intégrée de coordination renforcée des partenaires.

•Expérimenter pour mettre en place une coordination stratégique :

La seconde expérimentation propose une feuille de route visant la coordination stratégique et la transversalité entre les acteurs.

La première étape est la mise en place d'une instance de coordination stratégique des acteurs du développement social au niveau départemental, permettant le décloisonnement des politiques sur le champ de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion. Composée d'élus, de représentants de l'État et des institutions concernées, elle aurait pour objectif de définir un projet départemental transverse, insistant sur les modalités de coordination des acteurs. Cette instance peut inclure l'ensemble des acteurs intervenant sur les champs de l'hébergement, du logement, de l'insertion, de l'IAE, de la santé, du médico-social, du handicap, de la petite enfance ainsi que du monde économique. Elle peut s'appuyer sur la présence de représentants de l'État, des villes, des CCAS CIAS, des usagers...

Le second volet consiste à mettre en place des instances locales de coordination du développement social. Elles agissent au niveau infra-départemental, pour améliorer la transversalité dans la mise en œuvre des politiques, favoriser les échanges entre partenaires, définir des priorités d'action locales communes, prévenir les doublons dans les actions, et enfin, dans une logique ascendante, alimenter les décisions et les réflexions de l'instance de coordination stratégique du développement social.

En contrepartie, les départements expérimentateurs peuvent bénéficier de certains assouplissements normatifs après étude des administrations centrales, et d'un appui technique de l'équipe nationale.

documents mobilisés

- AMNYOS, « La sécurisation des parcours professionnels », avril 2007, 27 p.
- Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste De Foucauld, « *Un droit au parcours accompagné vers l'emploi, Conférence nationale contre la pauvreté* », novembre 2012, 46 p.
- Thierry Berthet, Clara Bourgeois, « *Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation* », Bref du CEREQ , n°334, 2015, 4 p.
- Robert Lafore, « *La métropolisation de l'action publique : impacts sur l'action sociale* », Millénaire3, juin 2015, 13 p.

<http://www.millenaire3.com/ressources/la-metropolisation-de-l-action-publique-impacts-sur-l-action-sociale>

- Robert Lafore, « Où en est-on du "département-providence" ? », Informations sociales 5/2013 - n° 179, p. 12-27, <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2013-5-page-12.htm>
- SGMAP : *Rapport sur l'évaluation de la gouvernance territoriale*, 2014 : divers exemples de pratiques inspirantes. - <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/espace-dedie/rapport-evaluation-sur-la-gouvernance-territoriale-des-politiques-dinsertion-et-de-lutte-contre-lexclusion>
- SGMAP (France Stratégie), Diapositives de présentation « *Évaluation de la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion, Restitution du diagnostic* », 17 juin 2013, diapositives 11-13 : Parcours théorique d'un travailleur à bas revenus vivant seul en vue de l'ouverture de droits à plusieurs prestations (RSA activité ; CMUC ; ACS). - http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/epp_exclusion.pdf
- Accord cadre État-Département pour la démarche AGILLE : https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_Agille.pdf



LA MÉTROPOLE PEUT FAIRE DE LA « FILIÈRE INSERTION » UN SERVICE DE RECRUTEMENT PLÉBISCITÉ PAR LES ENTREPRISES

Boris CHABANEL

La capacité à mobiliser les entreprises est devenue un enjeu de taille pour les acteurs intervenant dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle. Celle-ci apparaît en effet comme un levier incontournable pour permettre aux personnes de monter la dernière marche de l'insertion, celle de l'emploi durable sur des contrats de droit commun en entreprise ordinaire. Une voie prometteuse pour favoriser ce rapprochement avec le monde économique et les possibilités d'embauche peut consister à positionner la sphère de l'insertion dans une posture d'offre de services en réponse aux besoins de recrutement des entreprises.

Une étude approfondie du Crédoc sur les initiatives engagées par les acteurs de l'insertion pour se rapprocher du monde économique permet de mettre en évidence les grandes composantes d'une telle offre de services : repérer les besoins de recrutement des entreprises ; construire des candidatures adaptées (rechercher les candidats potentiels et consolider leur employabilité) ; aider les personnes à se positionner sur les offres d'emploi en luttant contre les freins à l'embauche ; accompagner des entreprises répondant à des marchés publics comprenant une clause d'insertion ; fidéliser les entreprises en misant sur l'image de marque et l'effet réseau. L'étude du Crédoc attire également l'attention sur plusieurs enjeux organisationnels soulevés par cette ambition : professionnaliser la fonction de relations aux entreprises, clarifier le partenariat opérationnel avec Pôle emploi pour avancer vers le « guichet unique » pour les entreprises, consolider les partenariats permettant de construire des parcours d'insertion faisant la passerelle avec les entreprises. *In fine*, en positionnant la sphère de l'insertion comme un acteur incontournable du recrutement sur le territoire, la mise en place d'une telle offre de services est favorable à la construction d'une dynamique de collaboration durable avec les entreprises en faveur de l'insertion.

POSTULAT DE DÉPART : SE RAPPROCHER DES ENTREPRISES EN LEUR PROPOSANT UNE OFFRE DE SERVICES DE RECRUTEMENT

► BRISER LA GLACE EN PARTANT DES BESOINS DES ENTREPRISES

A priori, le rapprochement entre le monde économique et celui de l'insertion paraît délicat tant les méconnaissances et incompréhensions mutuelles peuvent paraître encore importantes (Crédoc, 2010). D'une part, si certains employeurs expriment une réelle sensibilité à la dimension sociale de leur activité économique et ont conscience de leurs responsabilités sur ce plan, bon nombre d'entreprises expriment des doutes sur la capacité de travail des personnes éloignées de l'emploi. De plus, en première instance, le secteur privé ne voit pas dans l'IAE un partenaire, mais plutôt un concurrent déloyal puisqu'il bénéficie d'aides publiques spécifiques. Cette défiance ne facilite pas la sortie des salariés de l'IAE vers l'emploi ordinaire. De leur côté, les travailleurs sociaux connaissent encore mal le monde de l'entreprise et leur compréhension des contraintes et des exigences des

recruteurs, pourtant indispensable à une insertion professionnelle durable des publics, est souvent limitée.

Dès lors, une manière de sortir par le haut de ces contradictions peut consister à faire le postulat que les entreprises ne se rapprocheront des acteurs de l'insertion que si elles y voient une plus-value pour satisfaire leurs besoins de recrutement et, au-delà, en termes d'image et de respect de contraintes légales. Cette approche paraît d'autant plus pertinente que certaines entreprises rencontrent des difficultés ponctuelles ou chroniques de recrutement qui se traduisent généralement par une pénurie de candidats ou une inadéquation entre les compétences du candidat et celles recherchées.

► PROPOSER UN SERVICE CLEF EN MAIN GRATUIT

Le principe fondateur des initiatives emblématiques étudiées par le Crédoc est de se positionner par rapport aux entreprises non comme une structure sollicitant leur aide, mais comme un partenaire ou un prestataire de « services RH » en capacité de répondre de façon pertinente aux besoins de recrutement des entreprises. En d'autres termes, donner les moyens et l'envie aux entreprises de réaliser des embauches « inhabituelles » (Soulage, 2015) implique de leur proposer une offre de services prenant en charge les différents aspects du recrutement : identification des besoins de l'entreprise, définition des fiches de poste précises, sélection d'un ou plusieurs candidats, présentation du poste aux candidats, détermination des aides, etc. La proposition d'un service complet paraît davantage concerner les TPE et PME dont la fonction RH est généralement moins structurée que dans les grandes entreprises.

QUELLES BRIQUES POUR CONSTRUIRE UNE OFFRE DE SERVICES ?

Les initiatives de terrain (portées par des PLIE, des départements, des associations, etc.) analysées par le Crédoc permettent de mettre évidence plusieurs composantes clés d'une offre de services aux entreprises. Parmi les trois exemples ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie, celui associant un PLIE, une Maison de l'Emploi et une Mission Locale retient tout particulièrement l'intérêt, en raison de l'ambition et des actions, auquel il donne lieu pour mobiliser les entreprises.

► REPÉRER LES BESOINS DE RECRUTEMENT DES ENTREPRISES

Une première composante incontournable de l'offre de services réside dans le recensement continu des besoins actuels et futurs des entreprises du territoire. Un des enjeux clés de ce travail de repérage est d'anticiper le plus tôt possible les besoins de recrutement afin de maximiser le temps d'identification et de préparation (formation notamment) des personnes en insertion pouvant faire acte de candidature et ainsi optimiser leurs chances d'être recrutées.

Cette démarche peut prendre plusieurs formes :

- l'identification de projets de recrutements en nombre portés par des « grands comptes » du territoire ou liés à des implantations d'activités sur le territoire (unité de production, pôle de commerce, etc.).
- la détection des emplois difficiles à pourvoir et l'anticipation des mutations économiques sur le territoire.
- la réalisation régulière d'enquêtes auprès des entreprises du territoire pour identifier leurs besoins de recrutement immédiats et à court-moyen terme, et connaître ce qu'ils font déjà en matière d'insertion des personnes éloignées de l'emploi et mesurer ce à quoi qu'ils seraient prêts à s'engager.

► CONSTRUIRE DES CANDIDATURES ADAPTÉES : RECHERCHER LES CANDIDATS POTENTIELS ET CONSOLIDER LEUR EMPLOYABILITÉ

Une fois identifiées des besoins de recrutement, il s'agit d'être en mesure de proposer des personnes correspondant aux attentes des entreprises. En effet, pour apparaître comme un prestataire crédible à yeux de ces dernières, les acteurs de l'insertion doivent éviter les échecs lors de l'embauche. Il s'agit donc de trouver des personnes employables en fonction des besoins de l'entreprise ciblée, ce qui implique que :

- Les freins à l'embauche tels que la mobilité, la garde d'enfants, les addictions, doivent être levés.
- Les personnes possèdent les compétences demandées par le poste.
- Les personnes sélectionnées soient motivées pour candidater au poste proposé et en capacité de s'adapter à ses éventuelles contraintes.

D'autre part, cette recherche du « bon profil » doit être souvent menée dans un délai court car la capacité de la structure à être réactive pour répondre aux besoins des entreprises détermine souvent l'effectivité de l'embauche.

Ces exigences impliquent que les acteurs de l'insertion disposent d'une connaissance fine de l'employabilité des personnes qu'ils accompagnent, ce qui suppose de mettre en place des outils de diagnostic personnalisé et de capitalisation des informations. De plus, une fois le candidat potentiel motivé, repéré, l'adaptation de son profil aux besoins des employeurs peut impliquer la mise en œuvre d'actions de formation. La définition et l'organisation de parcours de formation individualisés peuvent se faire en partenariat avec les organismes formateurs (GRETA, etc.). Dans certains cas, une partie de la formation peut se faire dans l'entreprise dans le cadre d'un contrat de professionnalisation. L'embauche d'une personne via un contrat d'insertion peut le cas échéant donner lieu au versement d'une subvention à l'entreprise pour couvrir le coût de la formation.

À noter, une approche complémentaire (ou alternative) peut consister à démarcher des entreprises en partant des caractéristiques des personnes en insertion. Il s'agit de chercher voire susciter les offres d'emploi correspondant à ces caractéristiques, ceci permettant d'accroître les chances de trouver les « bons profils » par rapport aux emplois à pouvoir, et donc *in fine* d'assurer l'insertion durable des personnes et la satisfaction de l'entreprise. Cette démarche de recherche d'emploi ciblée s'enclenche lorsque les travailleurs sociaux estiment qu'un bénéficiaire est prêt à entrer en emploi ordinaire parce que les difficultés sociales ont été résolues.

► AIDER LES PERSONNES À SE POSITIONNER SUR LES OFFRES D'EMPLOI EN LUTTANT CONTRE LES FREINS À L'EMBAUCHE

L'amélioration de l'employabilité des personnes en insertion au regard de tel ou tel besoin de main d'œuvre précis n'apparaît pas comme une condition suffisante pour qu'elles soient effectivement recrutées et restent dans l'emploi. En effet, de nombreux employeurs sont *a priori* méfiants par rapport à l'embauche de personnes restées durablement éloignées de l'emploi : si les personnes n'ont pas trouvé d'emploi plus rapidement, c'est qu'elles sont peu « employables », et qu'elles manquent des compétences ou des savoir-être requis. Lever ce type de préjugés constitue ainsi un autre enjeu majeur que doit relever la sphère de l'insertion pour se positionner en tant que prestataire de services RH reconnu aux yeux des employeurs. Ceci implique un travail de médiation entre les candidatures des personnes en insertion et les entreprises en phase de recrutement consiste à :

Pour ce faire, l'exemple du PLIE analysé par le Crédoc recourt à la démarche Intervention offres et demandes (IOD) développée par l'association *Transfer*. Cette démarche de médiation active auprès des employeurs :

- Rompre avec les approches traditionnelles de l'insertion selon lesquelles il existe des personnes « non employables », ou « moins employables », pour lesquelles il serait d'abord nécessaire de résoudre les difficultés sociales faisant obstacles à l'emploi.

Il s'agit de présenter les candidats non pas comme des personnes en difficulté mais comme des personnes compétentes et motivées.

- Montrer aux employeurs qu'ils ont tendance à surestimer les compétences nécessaires sur les postes et les amener à définir un niveau d'exigence adapté au niveau de qualification des postes proposés. Il s'agit ici de « négocier » les contours du poste à pourvoir de façon à réduire la sélectivité excessive du marché du travail.
- Présenter un seul profil à l'entreprise afin de rééquilibrer le processus de recrutement et d'en faire un véritable échange.
- Assurer un suivi dans l'emploi, par des entretiens réguliers avec le salarié et avec l'entreprise afin de prévenir et solutionner les difficultés éventuelles rencontrées.

Quatre autres modalités permettant de sécuriser les employeurs peuvent être évoquées par ailleurs :

- Faire la preuve d'une connaissance fine des personnes proposées dont on peut garantir la compétence et la motivation auprès de l'employeur.
- Mobiliser les méthodes de recrutement par immersion (évaluation en milieu de travail) afin de permettre aux employeurs de se faire une bonne idée des compétences et de la motivation des personnes avant de les embaucher et aux futurs salariés de s'assurer que le métier leur convient.
- Utiliser le levier financier des contrats aidés, qui peut constituer un argument significatif pour convaincre les PME.
- Permettre une meilleure connaissance réciproque entre entreprises ordinaires et structures de l'insertion, par l'organisation de visites de structures d'IAE, de tables rondes entre demandeurs d'emploi et chefs d'entreprise, etc.

► **ACCOMPAGNER DES ENTREPRISES RÉPONDANT À DES MARCHÉS PUBLICS COMPRENANT UNE CLAUSE D'INSERTION**

Un autre volet de l'offre de services pouvant être proposée aux entreprises concerne celles répondant à des commandes publiques. De plus en plus de marchés publics intègrent une clause d'insertion qui impose à l'entreprise qui remporte le marché de réserver une part des heures de travail prévues à l'embauche de publics éloignés de l'emploi. Trois solutions sont alors envisageables : le recours à la sous-traitance d'une entreprise d'insertion ; la mise à disposition de salariés via une ETTI, une association intermédiaire, un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ; l'embauche directe de personnes en difficulté sur le marché du travail.

Dans ce cadre, la filière insertion peut proposer aux entreprises un service d'accompagnement permettant de faire le lien avec les structures d'IAE du territoire, de les aider à définir leur prestation d'insertion (structures retenues, accompagnement socioprofessionnel des personnes en insertion, dispositif de formation proposé, etc.) et de mutualiser les heures d'insertion liées aux différents marchés des différents maîtres d'ouvrage pour assurer des emplois pérennes aux salariés en insertion.

► **FIDÉLISER LES ENTREPRISES EN MISANT SUR L'IMAGE DE MARQUE ET L'EFFET RÉSEAU**

In fine, l'enjeu de la mise en place d'une telle offre de services aux entreprises est de positionner la filière insertion comme un acteur incontournable du recrutement sur le territoire, de façon à ce que les entreprises se tournent naturellement vers elle lorsqu'elles rencontrent des besoins de recrutement. L'atteinte de cet objectif de fidélisation des entreprises ayant effectué un premier recrutement via les acteurs de l'insertion passe avant tout par la qualité du service rendu (cf. briques évoquées précédemment). Elle peut également passer par la valorisation de l'image de l'entreprise comme « entreprise socialement responsable ». Certaines entreprises peuvent en effet être sensibles au fait de pouvoir promouvoir leur implication en faveur de l'insertion afin d'en faire un vecteur d'image vis-à-vis de leurs parties prenantes (salariés, investisseurs, consommateurs, etc.).

Cette démarche peut prendre tout d'abord la forme d'une labellisation pouvant donner lieu à la signature d'une charte formalisant l'engagement des entreprises. Par exemple, le Label territorial « Empl'itude » propose par exemple aux entreprises de la région de Marseille une labellisation qui s'appuie sur un référentiel d'engagement élaboré avec l'appui technique et méthodologique du *Plie Marseille Provence Métropole* et de l'Association française de normalisation. La valorisation de l'engagement des entreprises peut également donner lieu à l'animation d'un réseau d'entreprises solidaires. Celui-ci paraît favorable à l'enracinement de l'engagement des entreprises et à l'élargissement de la dynamique en faveur de l'insertion, ainsi qu'au partage de bonnes pratiques et à la consolidation des liens entre les entreprises ordinaires et les structures de l'insertion par l'activité économique.

QUELLE ORGANISATION POUR PROPOSER UN « GUICHET UNIQUE » ET UNE « DÉMARCHE INTÉGRÉE » AUX ENTREPRISES ?

La création de la Métropole de Lyon ouvre des possibilités inédites pour organiser une telle offre de services aux entreprises puisqu'elle est en mesure de mobiliser directement un grand nombre d'acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion relevant du bloc communal ou du département : Maison de l'emploi, PLIE, Missions locales, CCAS, travailleurs sociaux du département, opérateurs insertion, SIAE... Les enseignements de l'étude du Crédoc permettent de pointer trois grands enjeux organisationnels : professionnaliser la fonction de relations aux entreprises, clarifier le partenariat opérationnel avec Pôle emploi, consolider les partenariats permettant de construire des parcours d'insertion faisant la passerelle avec les entreprises.

► LA CRÉATION D'UN NOUVEAU MÉTIER : LE CHARGÉ DE RELATION AVEC LES ENTREPRISES

En terme de métier, la mise en place d'une telle offre de services aux entreprises soulève semble-t-il la nécessité de professionnaliser la fonction de relation aux entreprises, chargé de faire l'interface entre les travailleurs sociaux et les personnes en insertion d'un côté, et les entreprises de l'autre :

- Contacter les entreprises et les démarcher pour repérer les besoins de recrutement, discuter des compétences nécessaires aux postes à pourvoir, les convaincre de l'intérêt de passer par le PLIE pour le recrutement afférent.
- Assurer l'ingénierie du recrutement, son cadre légal, appuyer l'entreprise si nécessaire dans la rédaction du contrat de travail.
- Accompagner les personnes en insertion pour les préparer à l'entrée dans l'entreprise, s'assurer de leur bonne adaptation au poste à pourvoir, sélectionner celles qui seront proposées à l'entreprise.
- Assurer le suivi dans l'emploi des personnes recrutées, l'entretien et la dynamisation du réseau d'entreprises, maintenir des relations dans la durée avec les entrepreneurs.

Les initiatives analysées par le Crédoc convergent vers l'idée que ce métier de chargé de relation avec les entreprises (CRE) ne peut constituer une nouvelle tâche assignée aux travailleurs sociaux. Il s'agit en effet d'un métier à part entière nécessitant des compétences spécifiques (à la frontière entre développement économique, GRH, commercial et accompagnement social) et d'une bonne connaissance de l'entreprise que ne possèdent pas ces derniers. Pour autant, les travailleurs sociaux ayant un rôle central dans l'évaluation et la consolidation de l'employabilité des personnes en insertion et leur orientation vers les offres d'emploi repérées, il paraît essentiel d'améliorer leur connaissance des attentes et contraintes des entreprises, notamment par une relation étroite avec les CRE et la mise en place d'outils permettant un accès direct aux informations produites par les CRE (compte-rendu des entretiens avec les entreprises, avec les candidats, etc.).

La mise en place des CRE soulève la question de l'organisation de leur périmètre sectoriel et/ou géographique d'intervention. Dans le cas de la Métropole de Lyon, l'existence d'un

réseau de développeurs économiques couvrant l'ensemble du territoire d'agglomération apparaît comme un socle précieux à partir duquel bâtir une offre de services élargie aux entreprises.

1. On peut rappeler ici que la plupart des PLIE recrutent des chargés de relation avec les entreprises, qui entrent en contact avec les employeurs locaux, les aident à définir les profils de poste, proposent des candidats, prévoient des actions de formation adaptées et participent à l'intégration du salarié dans l'entreprise.

► PARTENARIAT AVEC PÔLE EMPLOI, ENTRE CONCURRENCE ET COOPÉRATIONS

L'une des conditions de réussite de l'offre de services envisagées plus haut réside vraisemblablement dans la capacité des acteurs de l'insertion socioprofessionnelle à proposer aux entreprises un guichet unique, là où chacun a plutôt tendance actuellement à solliciter ces dernières de façon isolée¹, au risque d'effets contreproductifs. De ce point de vue, l'initiative la plus aboutie analysée par le Crédoc incite à envisager la mise en place de chargés de relation avec les entreprises, mutualisés entre les acteurs du bloc communal (Métropole, MDE, PLIE, Missions locales, etc.). En revanche, la question du partenariat avec Pôle emploi reste entière.

D'un côté, certains acteurs défendent l'idée d'une émulation avec Pôle emploi : « il faut répondre aux attentes des entreprises mieux que les autres acteurs du territoire qui proposent des services gratuits, comme Pôle emploi par exemple ». Cette approche concurrentielle se justifierait d'autant plus que les entreprises seraient peu satisfaites des services de Pôle emploi et que la situation dégradée du marché du travail peut freiner l'implication de Pôle emploi pour engager des efforts d'accompagnement spécifiques pour les personnes en insertion.

À l'inverse, on pourra argumenter que le législateur a fait de Pôle emploi l'opérateur de droit commun pour assurer les actions d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, et que la coopération peut être préférable à la concurrence. Cette dernière peut se manifester par exemple par la transmission à Pôle emploi d'une offre d'emploi repérée par un CRE du PLIE mais sur laquelle aucun bénéficiaire PLIE ne peut se positionner, par le partage d'outils (méthode de recrutement par simulation de Pôle emploi), par une gestion concertée de certains projets de recrutement en nombre, par un rapprochement des modes d'organisation (secteurs d'activités, zones géographiques) entre CRE Pôle emploi et CRE PLIE à pouvoir proposer un binôme, voire un interlocuteur unique aux entreprises.

► PARTENARIAT POUR CONSTRUIRE DES PARCOURS D'INSERTION INTÉGRÉS

La mise en place de cette offre de services soulève également d'autres enjeux de partenariats. S'agissant des relations avec les entreprises, l'étude du Crédoc montre que les CRE PLIE gagnent à se rapprocher des services de développement économique afin, par exemple, d'être présents lors des discussions concernant les projets de « grands comptes » du territoire ou l'implantation d'éventuelles entreprises au même titre que les autres acteurs accompagnant ce type de projet. Ce rapprochement avec les services de développement paraît facilité dès lors que l'offre de services portée par les CRE paraît plus souple et plus légitime aux yeux des entreprises que celle proposée par Pôle emploi. Le repérage des besoins des entreprises, l'analyse des mutations économiques et la mise en œuvre d'actions de formation connexes peut passer également par des partenariats avec les organisations représentatives des entreprises (chambres consulaires, branches professionnelles, CGPME, etc.), les organismes paritaires collecteurs des fonds de la formation professionnelle continue (Agefos-PME, etc.), les organismes de formation, la Région. Cette démarche peut se concentrer sur certains secteurs d'activités jugés plus prioritaires.

Enfin, pour identifier les candidats potentiels et consolider leur employabilité au regard des besoins de recrutement repérés, les partenariats avec les structures d'IAE apparaissent également comme une évidence. La mise en place d'une offre de services aux entreprises constitue une opportunité forte pour bâtir des parcours d'insertion articulant véritablement une phase de consolidation de l'employabilité de la personne en SIAE et une passerelle vers l'emploi dans une entreprise ordinaire.

- *Mobiliser les entreprises : un nouveau défi pour les acteurs de l'insertion*
Brézault Manon, Gilles Léopold, Olm Christine – Crédoc, Cahier de recherche n°274, 2010.
<http://www.credoc.fr/pdf/Rech/C274.pdf>



LES OUTILS DU TRAVAIL SOCIAL POUR METTRE EN SYNERGIE DES ACTEURS VARIÉS (ISIC, DSL, TRAVAIL SOCIAL « EN RÉSONNANCE »)

Pierre GROSEMOUGE

Le Conseil supérieur du travail social (CSTS) met régulièrement en avant des outils de réflexion et d'intervention qui ont en commun d'interroger la place des bénéficiaires du travail social, mais aussi les modes de collaboration des différents intervenants. L'Intervention Sociale d'intérêt Collectif (ISIC) invite à dépasser l'aide individuelle pour travailler avec des communautés, des groupes, et collaborer avec des acteurs publics comme privés (bailleurs, entreprises, clubs...). Plus récemment, la notion de travail social « en résonance » explore les moyens de mettre les premiers concernés par des problèmes sociaux spécifiques aux commandes de l'intervention qui leur est destinée.

INTERVENTION SOCIALE D'INTÉRÊT COLLECTIF

La notion « d'Intervention sociale d'intérêt collectif » (ISIC) est promue depuis 1988 dans le champ du travail social français par le Conseil supérieur du travail social (CSTS).

Il part du constat que la réponse à la demande sociale ne peut être exclusivement portée par l'action sociale individualisée, en face-à-face, qui reste largement majoritaire en France. Au contraire, l'ISIC consiste à sortir de la relation d'aide duelle pour travailler de façon collective avec la population d'un territoire déterminé, en utilisant ses intérêts et besoins comme moteurs d'un mouvement émancipateur. Il est alors possible, en travaillant avec l'ensemble des acteurs, de trouver des solutions nouvelles là où les dispositifs sont en échec, que ce soit en matière de logement, d'insertion, d'accès aux soins ou au travail.

Cette dynamique collective peut se construire à différents niveaux. L'ISIC recouvre trois modes d'intervention d'ampleur différente : le travail social communautaire, le travail social de groupe, et le développement social local (DSL) (Pagneux, 2009).

► LE TRAVAIL SOCIAL COMMUNAUTAIRE

Il s'agit d'une prise en charge, par un groupe ou une population locale, de ses propres problèmes et intérêts, afin d'arriver à une autonomie individuelle et collective. Cette méthode se développe lentement en France, notamment en raison de la confusion entre communauté et communautarisme.

Le CSTS prend pour exemple la transformation de l'occupation sauvage d'un terrain de football par les adolescents d'un quartier du Mans (identifiée comme un besoin), en création d'une équipe à part entière, au sein de laquelle les jeunes ont pu interroger leurs modes de fonctionnement et se valoriser. Les bons résultats du club ont généré un élan plus vaste, fédérant les habitants autour d'un projet au départ limité.

► LE TRAVAIL SOCIAL DE GROUPE

Il propose de rassembler des personnes présentant des problématiques ou des intérêts communs, avec l'objectif d'aider chaque membre, mis en relation au sein d'un groupe constitué à cet effet, à développer un système d'aide mutuelle pour faire face à ses propres besoins et problèmes.

Concrètement, le CSTS donne l'exemple de la création d'un groupe de personnes surendettées par deux travailleuses sociales de la CAF du Val de Marne confrontées aux limites du travail individuel avec les familles. Partant d'un besoin réel, le groupe a été très assidu, et a permis reconfort, déculpabilisation et autonomisation dans la gestion des budgets familiaux.

► LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL LOCAL

Portant sur une échelle plus vaste, il est défini comme un processus collectif d'imagination de solutions aux problèmes économiques et sociaux, mises en œuvre avec ceux qui en sont les acteurs et les bénéficiaires. Il s'agit, en articulant différents besoins locaux, de faire travailler ensemble les acteurs du territoire et de mutualiser leurs intérêts. L'exemple donné, dans le Maine-et-Loire, est celui de travailleurs sociaux en difficulté auprès d'une population, se connectant à la volonté municipale d'améliorer la vie du quartier et à un projet de l'office HLM de réhabiliter certains logements. Travaillant ensemble, habitants, élus et professionnels ont finalement mis en place un processus global de développement du quartier.

Le DSL met en convergence sur un territoire les intérêts d'acteurs variés en partant des besoins exprimés par la population. Il permet de redonner de l'amplitude à une action sociale trop souvent cantonnée au traitement curatif de la précarité, en l'articulant à des politiques territoriales elles aussi en quête de sens (Pélicsson, 2006). C'est en ce sens qu'il est recommandé par le SGMAP comme moyen d'améliorer la coordination et la transversalité des politiques publiques à l'échelle locale.

TRAVAIL SOCIAL EN RÉSONNANCE

Dans sa dernière publication (mars 2015), le CSTS fait un pas supplémentaire vers la mise en valeur de pratiques professionnelles prenant appui sur les compétences des personnes concernées par les politiques publiques. Il défend un travail social « en résonance », c'est à dire se positionnant en simple « écho » des problèmes concrètement rencontrés par les populations au quotidien.

« Il s'agit d'envisager un "usager" non plus "au cœur du dispositif", mais bien un "usager" acteur et moteur de dispositifs qui œuvrent à le soutenir ; un "usager" non pas au centre des attentions et objet de sollicitude, mais un "usager" impulsant les orientations de ses actions à très courts terme et/ou sur le plus long terme, en fonction de ses aspirations, de ses capacités et de ses ressources, avec le soutien des travailleurs sociaux qu'il aurait sollicité. »

► LES PREMIERS CONCERNÉS AUX COMMANDES

« Le professionnel vient en soutien aux projets et actions de la personne aidée ; il travaille en étayage, en renfort. Son expertise consiste à explorer, éclaircir, comprendre et consolider les aspirations. Il amène des idées, des techniques, des outils, des ressources ; il peut favoriser des mises en lien avec ses réseaux et ses partenaires, transmettre des stratégies, ou encore se porter garant auprès de la société civile. Créer et innover sur-mesure, élargir le champ des possibles, est un apport majeur de cette posture professionnelle. »

Le rapport met en avant des dispositifs entièrement pilotés par les personnes concernées et construits autour de leurs besoins.

Par exemple, le SAAHED (Service d'accompagnement aux aides humaines en emploi direct), mis en place par l'APF de l'Hérault, se destine aux adultes handicapés moteur vivant à domicile qui souhaitent être eux-mêmes employeurs de leurs assistants de vie. L'accompagnement se développe alors exclusivement sur sollicitation des personnes, et va de la mise à disposition d'une aide administrative ordinaire jusqu'à l'apprentissage pédagogique de la fonction d'employeur (recrutement, paies, management...).

- Florence Pagneux, *Les professionnels doivent « oser l'ISIC »*, Actualité Sociale Hebdomadaire, n°2624 (18/09/2009), p. 24-27.
- CSTS, *Développer et réussir l'intervention sociale d'intérêt collectif*, Rapport au ministre chargé des affaires sociales, Presses de l'EHESP, 2010.
- CSTS, *Intervention sociale d'intérêt collectif*, Rapport à Monsieur le Ministre, La Documentation française, 1988.
- CSTS, *Contribution aux États généraux du travail social : « Refonder le rapport aux personnes. "Merci de ne plus nous appeler usagers" »*, mars 2015. - http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/CAB_COM_RAPPORT_COMPLET_Merci_non_usagers.pdf
- Didier Dubasque, « L'intervention sociale d'intérêt collectif : un mode d'intervention en travail social pour retrouver le sens du vivre ensemble ? », Informations sociales 2009/2 (n°152), p.106-114. - <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-106.htm>
- SGMAR, « Rapport sur l'Évaluation de la gouvernance des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion », février 2014, 137 p. p. 1–137, En ligne : http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/epp_exclusion.pdf
- Eric Pélisson, haut-fonctionnaire, ancien sous-préfet ville, enseignant à sciences-Po Paris et sciences-Po Lille, « *Le développement social local, nouvelle approche territorialisée de la cohésion sociale : préalables méthodologiques indispensables.* », communication au Colloque Territoires, Action sociale et emploi, Centre d'Études de l'Emploi, Cnam, Profession Banlieue, Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris. http://www.superpeps.pro/wa_files/Art_20Dev_20social_20local_20_28Pelisson_29.pdf
- Site du SAAHED : <http://aidantpro34.blogs.apf.asso.fr/qu-est-ce-qu-un-saahed/>



LA MÉTROPOLE ET SON MARCHÉ DU TRAVAIL

CE QUI SE JOUE À L'ÉCHELLE DE NOTRE BASSIN D'EMPLOIS

Boris CHABANEL

Nous le savons, le problème du chômage dépend d'abord de la capacité de l'économie à créer des emplois en nombre suffisant en regard de l'évolution de la population active, laquelle, rappelons-le, s'est accrue de 6 millions d'actifs depuis 1975. Mais il est un autre facteur explicatif du chômage tout aussi essentiel à prendre en compte, bien que moins éclairé par les feux du débat public : les difficultés de la rencontre entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Contrairement à ce que prétend la théorie standard (néoclassique), un ensemble d'obstacles s'opposent à un appariement instantané entre offre et demande de travail. Ce sont ces problèmes d'appariement qui font que la France connaît aujourd'hui une situation paradoxale : un taux de chômage stabilisé à un niveau très élevé coexiste avec un taux d'emplois vacants important (COE, 2013).

Or, ces difficultés sont généralement appréhendées à l'aune d'un marché du travail envisagé comme un espace unique à l'échelle nationale. Cette représentation s'avère illusoire : les travailleurs et les entreprises ne prospectent pas sur un marché national mais sur des marchés locaux du travail. Faire ce constat paraît d'autant plus crucial que la résolution des problèmes d'appariement que nous connaissons se joue largement dans la proximité. Un des défis qui se posent à la Métropole est bien de construire une intelligence collective du fonctionnement du marché du travail de la région lyonnaise, afin de définir un portefeuille cohérent d'interventions permettant d'en améliorer les performances. L'enjeu est de taille car, plus la qualité de l'appariement est forte, plus le retour, l'accès ou le changement d'emploi des actifs sera rapide et plus leur productivité sera bonne, au bénéfice de la compétitivité des entreprises.

L'AMPLEUR DES FLUX D'EMBAUCHES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

► 21,1 MILLIONS DE DÉCLARATIONS PRÉALABLES À L'EMBAUCHE EN 2012

Le solde global entre destructions et créations d'emplois¹ ne rend pas compte de l'ampleur des flux qui animent quotidiennement le marché du travail. En effet, les besoins de recrutement dépendent non seulement des créations nettes de postes mais également des départs pour fin de carrière² et des départs liés à la mobilité des salariés. Autrement dit, le marché du travail connaît des flux de recrutement très importants même en l'absence de variation du stock global d'emplois. Ainsi, en 2012, on dénombrait 21,1 millions de déclarations préalables à l'embauche (DPAE), hors intérim et hors secteur agricole, dont 14 millions concernaient des embauches en contrats à durée déterminée de moins d'un mois. À cela s'ajoutent chaque année environ 20 millions de déclarations d'embauche en intérim. Au vu de l'ampleur de ces flux, dont l'importance tient beaucoup au poids des contrats courts dans les embauches, on comprend que la question de la qualité des processus d'appariement entre l'offre et la demande de travail est loin d'être anodine.

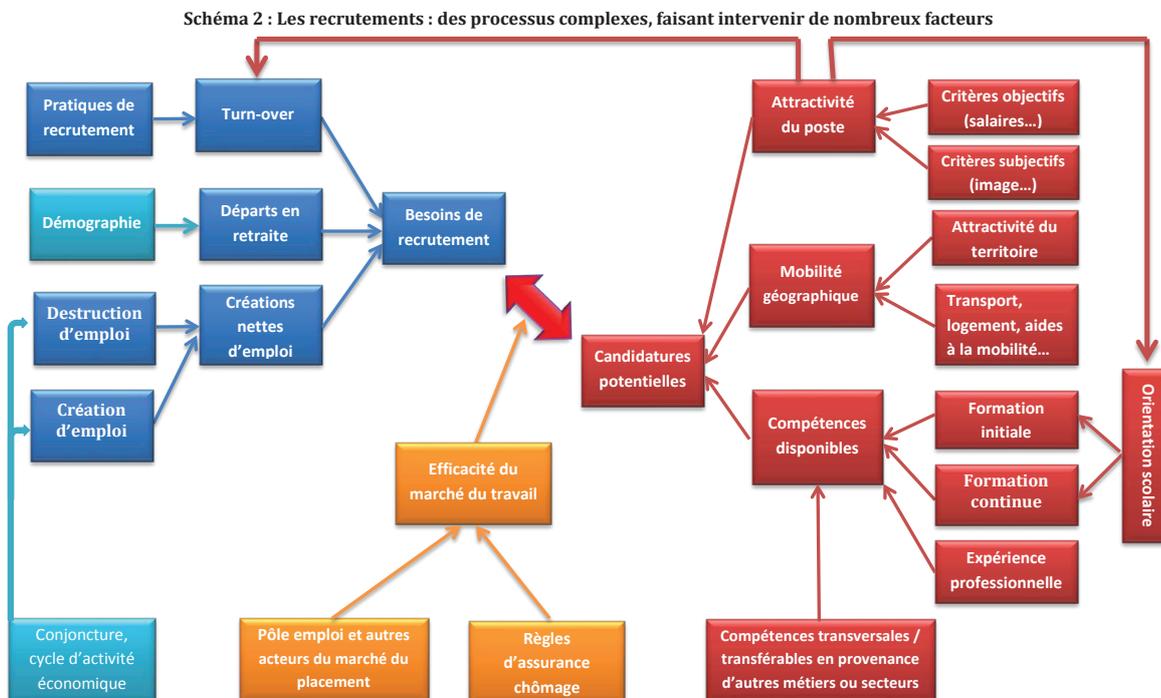
1. Par exemple, entre 2011 et 2012, le nombre total d'emplois en France Métropolitaine s'est accru de 7 000 emplois.
2. Selon le dernier exercice de prospective sur les métiers et les qualifications (PMQ) réalisé par France Stratégie et la DARES, entre 735 000 et 830 000 postes par an (selon le scénario macroéconomique envisagé) seraient à pourvoir entre 2012 et 2022, dont environ 80 % correspondent à des départs en fin de carrière.

► UN PARADOXE : CHÔMAGE ET EMPLOIS VACANTS ÉLEVÉS

Depuis 2011, la France connaît une situation paradoxale : en dépit d'un chômage de plus en plus élevé, les emplois à pourvoir ne sont pas pourvus plus rapidement (COE, 2013). Sur l'année 2012, environ 215 000 offres satisfaites ne l'ont été que dans un délai supérieur à 3 mois, dans le seul champ des offres déposées à Pôle emploi. En extrapolant ce chiffre, on aboutirait à une estimation de **570 000 offres pourvues dans un délai supérieur à 3 mois** sur l'ensemble du marché du travail. Par ailleurs, parmi les offres qui sont sorties des fichiers de Pôle emploi en 2012, 16 % n'avaient pas été satisfaites : 4 % auraient été pourvues en interne par l'entreprise, 8 % auraient été retirées faute de besoin et 4 % retirées faute de candidat. Ce sont ainsi **116 300 offres** qui auraient été retirées faute de candidat en 2012, sur le seul champ des offres déposées à Pôle emploi (pour rappel, Pôle emploi capte environ 35 % des offres d'emplois de plus d'un mois et seulement 15 % de l'ensemble des offres).

DE MULTIPLES PROBLÈMES D'APPARIEMENT

Les recrutements constituent des processus complexes (cf. schéma). Différents facteurs peuvent empêcher que l'ajustement entre l'offre et la demande de travail soit immédiat. Ces difficultés peuvent freiner les sorties du chômage et entraîner des difficultés (longueur du processus) ou même des échecs (abandons) de recrutement du côté des entreprises. En dehors de l'explication fournie par la théorie néoclassique (défaut d'ajustement instantané des salaires), le premier frein à la coordination offre-demande sur le marché du travail mis en évidence par les économistes concerne la circulation de l'information. Les entreprises quant à elles placent en tête des facteurs explicatifs de leurs difficultés de recrutement la pénurie de candidats et l'inadéquation entre le profil des candidats et celui des emplois à pourvoir (COE, 2013). D'autres freins à l'appariement entre actifs et employeurs méritent cependant d'être soulignés.



Source COE

► IMPERFECTION DE L'INFORMATION ET COÛTS DE TRANSACTION

L'appariement entre l'offre et la demande de travail dépend tout d'abord de la circulation de l'information entre actifs et employeurs concernant l'existence et les caractéristiques des offres d'emploi d'une part, et les compétences et la productivité potentielle des candidats d'autre part. Cette recherche d'informations et les coûts de transaction associés expliquent que la coordination entre les offreurs et les demandeurs de travail ne soit pas instantanée et implique un délai minimum (Bourdu, 2011). C'est la notion de « chômage frictionnel », selon laquelle en situation de « plein emploi » le taux de chômage n'est jamais à zéro. Selon la qualité de la circulation de l'information au sein du marché du travail, cette phase d'ajustement sera plus ou moins longue et débouchera sur un appariement de plus ou moins bonne qualité.

► PÉNURIE DES CANDIDATS

Un second frein au bon déroulement des recrutements est bien entendu celui du déséquilibre entre le nombre d'emplois vacants dans une entreprise, un secteur ou un territoire donné, et le nombre d'actifs faisant offre de candidatures à ces postes (COE, 2013). Une pénurie de candidats peut être liée à un déficit d'attractivité de certains métiers, à tort (image négative en décalage avec la réalité) ou à raison (salaire faible, conditions de travail difficile, horaires atypiques, contrat précaire, perspectives de carrière, etc.), à un manque d'information sur l'existence des postes à pourvoir, ou encore à une insuffisance des personnes formées pour exercer les métiers en question. Les pénuries de candidats soulèvent ainsi différents enjeux : qualité de l'emploi, circulation de l'information (cf. frein ci-dessus), orientation professionnelle et formation associée (cf. frein ci-après).

► INADÉQUATION ENTRE LES COMPÉTENCES OFFERTES ET CELLES DEMANDÉES

Bien évidemment, la problématique de l'ajustement entre l'offre et la demande de travail n'est pas que quantitative. Contrairement aux présupposés de la théorie standard, le travail n'est pas un bien homogène. La théorie du capital humain (Becker, 1964) a montré que chaque individu possède un ensemble de compétences personnelles spécifiques (savoirs, savoir-faire, savoir-être). **L'hétérogénéité des actifs fait face à celle des caractéristiques des emplois** que cherchent à pourvoir les employeurs (notion de « *skill mismatch* »). Comme le résumait les économistes, l'hétérogénéité des agents est susceptible de ralentir l'ajustement entre offre et demande de travail (Bourdu, 2011). Ce constat prend une acuité particulière dans un contexte marqué par une **tendance générale à l'élévation du niveau des compétences demandées par les entreprises** et soulève l'enjeu de l'accès à la formation : comment donner à chacun la possibilité de faire évoluer ses compétences, et en particulier à ceux qui en ont le plus besoin (personnes peu ou pas qualifiées, chômeurs de longue durée, etc.) ?

► ÉLOIGNEMENT SPATIAL ENTRE LIEU DE RÉSIDENCE ET PÔLES D'EMPLOIS

L'accessibilité spatiale à l'emploi est un des déterminants essentiels des possibilités d'appariements sur les marchés locaux du travail (Bourdu, 2011). De fait, **meilleur est l'accès à l'emploi, plus large est le marché de l'emploi « effectif » des individus**. *A contrario*, une mauvaise accessibilité réduit le volume de l'offre et risque d'induire des plus fortes probabilités de chômage (notion de « *spatial mismatch* »). Cette question concerne en particulier les **travailleurs les moins qualifiés**, pour lesquels la prospection d'emploi présente un caractère local très marqué.

► FAIBLESSE DES RÉSEAUX SOCIAUX

Dès les années 1970, des études ont souligné le poids des relations personnelles dans la mise en relation entre les entreprises et les travailleurs, et notamment l'accès aux ressources informationnelles sur les caractéristiques des postes ou des candidats. On observe qu'**un grand nombre de recrutements est lié aux relations sociales** et que l'efficacité des recrutements par relations est supérieure à celle des recrutements passant par des canaux formels (Bourdu, 2011). De ce point de vue, les groupes de travailleurs

sous-employés paraissent une nouvelle fois désavantagés, leurs réseaux se composant plus fréquemment de personnes elles-mêmes sous-employées.

► ATTENTES EXCESSIVES ET PRATIQUES DISCRIMINATOIRES DES EMPLOYEURS

Un certain nombre d'études montrent que les employeurs peuvent aussi avoir une part de responsabilité dans les difficultés de recrutement qu'ils sont susceptibles de rencontrer. Tout d'abord, les recruteurs peuvent formuler des exigences excessives au regard des compétences réellement nécessaires sur le poste en question mais aussi au regard des caractéristiques du marché local du travail (COE, 2013). Ceci renvoie notamment au souhait des employeurs de minimiser les risques de mauvais recrutements et d'externaliser au maximum le coût de la formation et de l'adaptation au poste de travail. De ce point de vue, les pénuries de candidats ou l'inadéquation entre les compétences attendues et celles des candidats peuvent résulter de dissonances entre la qualité de l'emploi proposé (salaire, contrat, horaires, etc.) et les exigences professionnelles exigées (niveau de qualification, responsabilités, etc.). Ces difficultés dans la gestion des processus de recrutement peuvent être liées à la taille de l'entreprise (COE, 2013 ; Estrade, 2013). L'enquête *Besoins de Main d'œuvre* (BMO) élaborée chaque année par Pôle emploi montre en effet que les difficultés de recrutement sont plus importantes dans les entreprises de petite taille (moins de 50 salariés).

D'autre part, afin d'appréhender la productivité potentielle des candidatures qu'ils reçoivent, les recruteurs peuvent s'appuyer sur des signaux objectifs – comme le niveau de diplôme et d'expérience – mais aussi subjectifs – âge, sexe, durée du chômage, origine ethnique, etc. – ce qui peut conduire à discriminer certains candidats (Bourdu, 2011). Ces pratiques peuvent se manifester notamment par la discrimination des travailleurs résidents dans des quartiers concentrant des groupes de population stigmatisés. Ce qui a pour effet de creuser les inégalités de taux de chômage et de retour à l'emploi que peuvent connaître ces quartiers (L'Horty, 2014).

► EFFET CONCURRENTIEL DES FLUX MIGRATOIRES ET DES NAVETTEURS PROVENANT DE L'EXTÉRIEUR DU TERRITOIRE

Certains travaux montrent que les taux de chômage locaux sont une fonction croissante des migrations nettes d'actifs et du solde des navettes domicile-travail entre le territoire et l'extérieur (Blanc et Hild, 2008). Ces flux d'actifs entrant contribuent en effet à **accroître la concurrence sur le marché du travail** et donc à réduire les chances de retour à l'emploi des autochtones. Ce qui soulève la question de la capacité des actifs résidents à saisir les opportunités d'emploi qui s'offrent à eux au sein du territoire.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL NATIONAL N'EXISTE PAS : AGIR À L'ÉCHELLE DU BASSIN D'EMPLOIS LYONNAIS

Les politiques du travail, de l'emploi et de la formation restent encore largement entre les mains de l'État, une bonne partie de ces problèmes d'appariement sont généralement appréhendés à l'échelle nationale. De fait, les analyses et les discours portés sur le marché du travail envisagent celui-ci comme un espace unifié à l'échelle nationale.

Or, contrairement aux représentations communes, le marché du travail ne fonctionne pas sur une base nationale mais se compose d'un ensemble de marchés locaux du travail. Des études empiriques ont pu montrer que les marchés sur lesquels prospectent les entreprises et les chômeurs sont d'étendue limitée, et qu'une faible proportion de personnes se déplace d'un marché à un autre (Blanc et Hild, 2008 ; Bourdu, 2011). Ce qui soulève la question des disparités territoriales en matière de fonctionnement et de performance des marchés locaux du travail³.

Au total, la résolution des problèmes d'appariement entre offre et demande de travail se jouent largement dans la proximité, au niveau de chaque marché local du travail. Une question se pose alors : **comment améliorer le fonctionnement du marché du travail de la métropole lyonnaise ?**

3. Se pose alors la question de l'échelle géographique pertinente pour appréhender ces marchés locaux du travail. En France, l'Insee a introduit le zonage des zones d'emplois dans les années 1980. Actualisé en 2010, les zones d'emplois sont définies comme des « espaces à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

- Michel Blanc, François Hild, *Analyse des marchés locaux du travail : du chômage à l'emploi* – Économie et statistique N° 415-416, 2008
- Emilie Bourdu, *L'évaluation des Dispositifs Institutionnels Territoriaux sur les marchés locaux du travail* – Thèse de doctorat de sciences économiques – Université de Poitiers, 2011
- Yannick L'Horty, *Les inégalités territoriales d'accès à l'emploi* – in *Compétition économique & solidarité : quelles tensions ? quelles articulations* – Grand Lyon, 2014
<http://www.millenaire3.com/publications/competition-economique-solidarite-queelles-tensions-queelles-articulations>
- Marc-Antoine Estrade, *Les emplois non pourvus : mythes et réalités*, Regards croisés sur l'économie, 2013/1 n° 13
- *Enquête Besoins en Main d'œuvre 2015*, Pôle emploi
- *Les métiers en 2022*, France Stratégie/DARES – Synthèse.Stat', n°11, avril 2015
<http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/synthese-stat-synthese-eval/article/les-metiers-en-2022>
- *Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement*, Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) – 2013 - http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/COE-Rapport_Emplois_durablement_vacants_et_difficultes_de_recrutement.pdf



MÈRES ISOLÉES : INTÉRÊT DE LA COLLECTIVITÉ D'INVESTIR DANS UNE POLITIQUE INTÉGRÉE

Cédric POLÈRE

Les femmes et mères isolées représentent en France 40% des bénéficiaires du RSA et un pourcentage important du RSA majoré, qui pèse lourd dans les finances des Conseils généraux et de la Métropole de Lyon.

La présente fiche fait le point sur les travaux qui ont mesuré l'impact des modes de garde et de dispositifs éducatifs de qualité pour les jeunes enfants. C'est en effet par le biais des politiques d'accueil et des politiques d'insertion que des femmes et mères isolées peuvent trouver le chemin de l'emploi. L'augmentation du taux d'emploi a des retombées multiples : accroissement des salaires (et des cotisations sociales), diminution de la pauvreté et notamment de la pauvreté infantile, augmentation des chances scolaires des enfants et diminution des taux de décrochage scolaire, réduction de la délinquance mais aussi des problèmes sociaux et de santé, etc.

La Métropole dispose de plusieurs leviers pour mener une politique intégrée en faveur des mères isolées, en particulier au titre de ses compétences « enfance et famille » (modes de garde, protection maternelle et infantile, aide à domicile) et « emploi et insertion » (mise en œuvre du RSA et insertion par l'activité économique). Ces politiques peuvent converger, si l'on pense par exemple que le rapport Lemièrre (2013) recommandait de faire de la politique familiale un levier à l'emploi des mères, et de l'aide à domicile un gisement d'emplois de qualité pour les femmes. La Métropole dispose aussi de leviers (non abordés ici) par ses politiques du logement, d'hébergement¹ ou de déplacement.

1. En raison de la féminisation de la précarité, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou CHRS sont de plus en plus confrontés aux questions d'hébergement de femmes avec leurs enfants.

LES DONNÉES CLÉS SUR LES FEMMES ET MÈRES ISOLÉES (PAUVRETÉ ET PAUVRETÉ INFANTILE, COÛT SOCIAL, RSA...)

► LES FAMILLES MONOPARENTALES ET LA PART DES FEMMES

En France, un enfant sur cinq vit aujourd'hui dans une famille monoparentale, c'est-à-dire un foyer dans lequel un adulte vit sans conjoint, avec un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans. Cela représente 20% de l'ensemble des familles. Dans 85% de ces familles monoparentales, les femmes sont chefs de famille. Au total, près de 2 millions de mères élèvent seules quelque 3 millions d'enfants. La monoparentalité est bien souvent une période transitoire avant une nouvelle recombinaison familiale..

► LA PAUVRETÉ DANS CES FAMILLES

Près d'une mère isolée sur deux termine le mois à découvert, selon une enquête Ipsos d'octobre 2012. Les jeunes mères célibataires d'enfants de moins de trois ans, peu ou pas qualifiées, sont les plus vulnérables sur le marché du travail. Les mères isolées actives sont touchées à 28,7% par la pauvreté (au seuil à 60% du revenu médian) et les mères isolées inactives le sont à plus de 60%, alors que ce n'est le cas que pour 18,5% des pères seuls, actifs ou non. La plus grande part des mères isolées actives occupent des emplois à temps partiel contraint et peu rémunérés. Les enfants pauvres vivent beaucoup plus fréquemment dans des familles monoparentales (35% d'entre eux contre 12%

des autres enfants) en particulier celles dont le parent isolé ne travaille pas. Le risque de pauvreté des enfants apparaît plus élevé dans les familles monoparentales, même lorsque le parent est en emploi.

► UNE PAUVRETÉ DES ENFANTS QUI FAVORISE LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE ET ENGENDRE UNE COÛT ÉNORME POUR LA SOCIÉTÉ

Le phénomène des mères isolées, parce qu'elles sont plus touchées par la pauvreté que la moyenne, engendre un coût important pour la société. La pauvreté des enfants en particulier a d'énormes conséquences financières sur leur devenir d'adulte et sur l'économie en général (manque à gagner en termes de revenu d'une moindre formation et d'échecs scolaires, effets sur la santé, etc.). Les enfants de parents isolés ont nettement plus de chances de sortir sans diplôme du système éducatif. Le décrochage scolaire a un coût pour la société évalué pour la France à 230 000€ pour un individu tout au long de sa vie. (SGMAP 2014). Les principaux facteurs sociaux du décrochage sont l'absence d'activité du chef de famille, l'absence de diplôme de la mère, le fait d'avoir des parents isolés, et la pauvreté.

LE RÔLE AMBIVALENT DES TRANSFERTS SOCIAUX : RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ, MAIS EFFETS DÉSINCITATIFS À L'EMPLOI

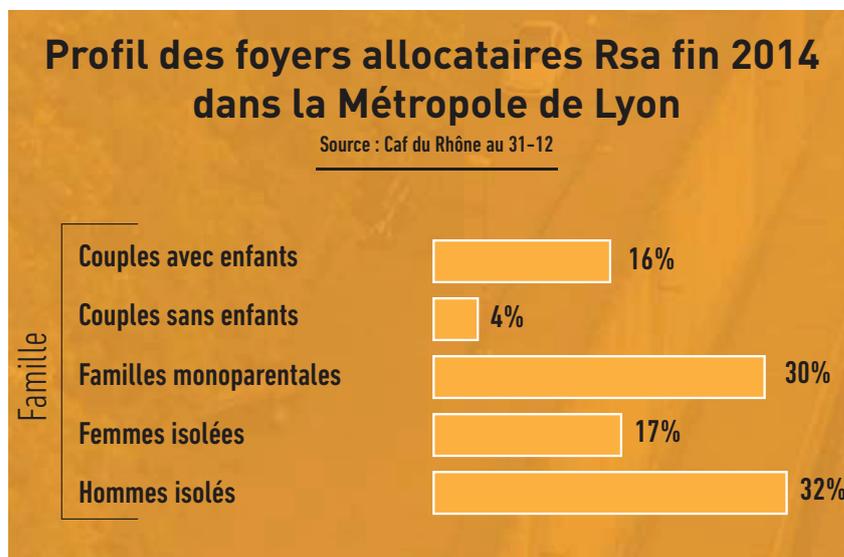
Les familles monoparentales dépendent fortement des transferts sociaux. Le Haut Conseil de la famille (rapport 2010) a souligné que le revenu moyen par unité de consommation des foyers monoparentaux passe de 55 % (situation avant transferts et imposition) à 68 % de celui des couples avec enfant(s).

Les politiques sociales ont néanmoins des effets contrastés. De nombreuses études ont souligné le caractère désincitatif à l'emploi de l'allocation parentale d'éducation, puis du complément de libre choix d'activité (Chauffaut, 2010).

Il a ainsi été démontré que l'introduction de l'allocation parent isolé longue (API) en 1976 a fonctionné comme une trappe à activité pour les mères de jeunes enfants (De Curaize, Périvier 2006). Des chercheurs ont utilisé une méthodologie très rigoureuse, basée sur la mesure de la différence entre l'évolution du taux d'emploi d'un groupe test et celui de deux groupes témoin durant la période 1972-1980. Leur résultat est que le taux d'emploi des mères isolées de jeunes enfants aurait été au minimum de 9,3 points supérieur en l'absence de cette mesure.

► LES FEMME ISOLÉES ET LE RSA

Les femmes sont majoritaires (56,4 %) parmi les allocataires du RSA. Le poids des femmes à la tête de familles monoparentales, dans cette population, est particulièrement élevé. Ces mères seules représentent la quasi-totalité des foyers allocataires du RSA « socle majoré » (successeur de l'API). Sur le territoire de la Métropole de Lyon, on comptait 50 113 foyers allocataires du RSA fin 2014 ce qui représentait plus de 108 000 personnes couvertes par le dispositif. Le nombre de foyers allocataires du RSA est en hausse ininterrompue depuis 2009. Dans le graphique ci-dessous on mesure la part importante des familles monoparentales (30 %).



Source : CAF du Rhône 31.12.2014, cité dans le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020, Métropole de Lyon, http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/insertion/20151201_gl_prog_metro_insertion_emploi_2016_2020.pdf

DEUX FACTEURS PÉNALISENT LES FEMMES DANS LEUR RETOUR VERS L'EMPLOI : L'ACCOMPAGNEMENT ET LES MODES DE GARDE

En France comme dans de nombreux pays, les préférences des femmes vont majoritairement vers un système où elles travaillent tout en élevant des enfants. Mais dans le cas des mères isolées, des facteurs très forts les éloignent de l'emploi. Il ne suffit pas d'inciter ce public à (re)prendre un emploi, il faut d'abord lever des obstacles. Ces obstacles sont de différentes natures : l'absence de diplôme qui a un impact sur la durée de la monoparentalité (24 % des femmes non diplômées sont en situation monoparentale depuis dix ans ou plus, contre 15 % des femmes ayant au moins le niveau du Bac), les difficultés de déplacement, etc. Ici nous centrons notre attention sur deux facteurs cruciaux, le caractère parfois inadapté de l'accompagnement et les modes de garde.

► DES AIDES ET UN ACCOMPAGNEMENT QUI NE DONNENT PAS LA PRIORITÉ À L'EMPLOI

Jusqu'en 2009, les parents seuls ayant à leur charge un enfant de moins de trois ans pouvaient bénéficier, jusqu'à ce que le dernier né ait atteint l'âge de trois ans, de l'allocation parent isolé (API) version longue. Une version courte pouvait être versée sous condition de ressources. Cette allocation s'est fondue au 1er juin 2009 dans le RSA. Désormais, ces familles perçoivent le RSA majoré.

Le changement de dispositif traduit un changement de conception : l'allocation parent isolé marquait une approche « maternaliste » qui protégeait ces mères seules de l'urgence de trouver un emploi : leur rôle social était de s'occuper de leurs enfants. L'API avait été conçue comme un revenu de remplacement transitoire voire comme une ébauche de « salaire maternel » permettant aux bénéficiaires de prendre soin de leurs enfants à plein-temps. Le RSA s'inscrit dans une autre approche : les parents isolés sont perçus comme des personnes actives qui ont vocation à être en emploi comme les autres.

L'API ne suffisait pas à sortir ces mères de la pauvreté durablement et pouvait les y enfermer car au bout de trois années d'allocation parent isolé, le retour sur le marché du travail était très difficile, surtout pour les jeunes mères non qualifiées qui avaient eu leur enfant à un âge où elles auraient pu être en formation.

Beaucoup de Conseils Généraux ont fait le choix de confier aux caisses d'allocations familiales l'accompagnement des allocataires du RSA majoré, ce qui traduit le maintien de l'idée sous-jacente que ces femmes doivent d'abord s'occuper de leurs enfants avant de donner la priorité à l'emploi, d'autant que les intervenants sociaux des CAF ne sont pas, pour la plupart, formés aux dispositifs d'insertion professionnelle.

► LE RSA, UNE EFFICACITÉ LIMITÉE POUR LA REPRISE D'EMPLOI DES FEMMES ET DES MÈRES ISOLÉES

Ce dispositif a des effets limités sur le retour à l'emploi des mères isolées. Sur la base de données assez complètes (Simonnet, Danzin 2014) concernant les allocataires avec enfants, il est démontré que la mise en place du RSA a malgré tout contribué à augmenter le taux de retour en emploi des mères isolées et plus particulièrement des mères isolées ayant de jeunes enfants. En revanche elle n'a pas d'effet avéré sur les hommes. Pour les mères isolées ayant un enfant de moins de trois ans, le taux de retour en emploi est en moyenne supérieur de 2 points de pourcentage à celui des femmes seules sans enfant ; celui des mères de deux enfants, en moyenne, est supérieur de 1 point de pourcentage, et celui des mères de trois enfants ou plus, en moyenne, est supérieur de 0,9 point de pourcentage. Pour les mères isolées ayant des enfants de 3 ans ou plus, l'effet est de plus faible ampleur.

► LE CASSE-TÊTE DES MODES DE GARDE

Parmi les freins repérés, des incitations monétaires au retour à l'emploi qui pèsent peu, le frein de la garde des enfants et les difficultés liées aux transports.

La question de la garde des enfants de moins de trois ans est un véritable casse-tête. L'accessibilité financière constitue un élément prépondérant dans le choix du mode de garde de l'enfant pour les mères isolées. Le problème est amplifié par la nature des emplois que retrouvent ces femmes (agent de service et d'entretien, services aux particuliers, serveuse, caissière...) : des emplois à temps partiel, aux horaires atypiques, difficilement conciliables avec les horaires des crèches. De fait, le premier mode de garde pour les femmes bénéficiaires du RSA au titre de l'API est l'accueil par la famille ou les amis (pour 39,5% d'entre elles) ; 20 % n'ont aucun mode de garde ; 17,5 % ont recours à une assistante maternelle ; seulement 12 % ont une place en accueil collectif de type crèche (Avenel 2014).

Quand vient pour les enfants l'âge de l'école, on constate chez les familles monoparentales un recours important à la scolarisation précoce (avant trois ans) : 22 % des enfants de moins de trois ans, vivant dans une famille monoparentale, vont à l'école maternelle contre 17 % des enfants du même âge vivant avec leurs deux parents. Les mères isolées d'enfants scolarisés ont également davantage recours à la garderie périscolaire et à l'étude (54 % contre 38 %) ainsi qu'au centre aéré (42 % contre 31 %), que les mères vivant en couple. En effet, cela constitue des modes de gardes moins onéreux que les modalités d'accueil plus individualisées (Eydoux et al. 2007).

ZOOM SUR DEUX LEVIERS MOBILISABLES : LA POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE ET L'INSERTION

Autant les parents isolés allocataires de minima sociaux constituent une des cibles de la politique de l'emploi en France, autant les premiers bilans effectués sont décevants. Ils montrent en particulier que l'insertion des parents isolés se fait surtout dans des emplois faiblement qualifiés, à temps partiel subi, de très courte période.

Selon le rapport de la Cour des comptes publié en septembre 2010, les dispositifs publics destinés à aider les familles monoparentales n'ont pas complètement fait la preuve de leur efficacité. Ce rapport recommande, pour l'insertion sociale et professionnelle durable des familles monoparentales, de ne pas se cibler uniquement sur les déterminants monétaires du retour à l'emploi (intéressement financier rendant attractive la reprise) mais de tenir compte aussi d'autres variables plus qualitatives comme les conditions de travail, les horaires, les trajets domicile-travail, la garde d'enfants, etc., qui sont tout autant déterminantes. Le rapport attend beaucoup de la mise en place des pactes territoriaux d'insertion (PTI) qui ont vocation à coordonner et décloisonner l'intervention des différents acteurs de l'insertion sociale et professionnelle pour améliorer le suivi. En effet, l'existence jusqu'à présent de deux types d'accompagnement (réfèrent social des services départementaux ou communaux, réfèrent accompagnement vers l'emploi) gérés par deux entités différentes (CAF/Pôle emploi) ne permet pas d'apporter une réponse cohérente à l'ensemble des besoins.

► LA POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE (ACCUEIL ET ÉDUCATION PRÉCOCE DES ENFANTS) : DES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DÉMONTRÉES

Des travaux internationaux ont mesuré les retombées économiques de la politique petite enfance. Bien que les différences de contexte rendent délicates la transposition des résultats obtenus à la France, la convergence des résultats est telle qu'il ne fait aucun doute que les dépenses en direction des jeunes enfants puissent être considérées comme un investissement. Selon les études recensées par Villemeur 2012, inscrire un enfant de 1 à 3 ans dans un établissement d'accueil du jeune enfant est bénéfique :

- à l'enfant parce que c'est durant la petite enfance que s'acquièrent les dispositions favorables ou non pour l'apprentissage et des aptitudes comme la communication,

l'autonomie, la créativité, la résolution de difficultés, etc. En investissant dans cette période décisive, on accroît la productivité de la période suivante et ainsi de suite. Parmi les modes d'accueil, les établissements d'accueil du jeune enfant ont les résultats les plus bénéfiques sur le développement cognitif, la prévention des inégalités scolaires, le développement du langage. Cela s'explique par le taux d'encadrement, la qualité et la sécurité de l'environnement, et l'apport éducatif (Chauffaut 2010). Les programmes renforcés d'éducation des enfants ont, entre autres impacts, le moindre recours à la protection de l'enfance² ;

2. En particulier PBPAM, étude canadienne la plus importante concernant l'influence des programmes sur les enfants..

- **aux mères (et aux pères) de famille** qui peuvent alors plus facilement travailler et contribuer au revenu familial. Au-delà, c'est toute l'économie qui en profite, le travail de la mère (ou du père) contribue à la production, engendre des recettes fiscales supplémentaires, fait reculer la pauvreté infantile et renforce la cohésion familiale.

■ Des études américaines sur l'impact de l'éducation préscolaire sur les enfants (2-4 ans) provenant de milieux défavorisés

Elles ont montré un taux plus élevé d'obtention du diplôme d'études secondaires, un plus grand taux d'inscription aux études post secondaires, des revenus plus élevés et un comportement plus sociable des enfants devenus adultes par rapport aux groupes de comparaison. Pour les enfants nés d'une mère n'ayant jamais obtenu un diplôme d'études secondaires, le taux d'obtention du diplôme du secondaire était environ 10 % plus élevé et le taux d'abus d'alcool ou d'autres drogues et les charges criminelles étaient environ 10 % plus faibles que pour les enfants qui ne fréquentaient pas un établissement préscolaire. Les résultats étaient flagrants chez les garçons. Ces résultats démontrent « l'effet prévention » produit par la politique de la petite enfance (Chauffaut, 2010, McCain et al. 2011).

■ Avantages et coûts de bons services de garde à l'enfance (Canada, 1998)

La première analyse sur les gains économiques liés à l'éducation préscolaire a été effectuée en 1998 lorsque deux professeurs de l'Université de Toronto ont calculé l'impact de services de garde universels, abordables, accessibles, de qualité. Ces services permettent aux femmes de travailler, de revenir plus rapidement sur le marché du travail après la naissance de leurs enfants, de ne plus travailler à temps partiel mais à temps plein, donc d'être plus indépendantes financièrement, d'accroître les gains amassés au cours de leur vie et de réduire les risques de pauvreté dans le cas de divorce ou de veuvage. Pour un coût annuel de 5,2 milliards de dollars, les bénéfices ont été évalués à 10,6 milliards de dollars.

<p>Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance Gordon Cleveland et Michael Krashinsky</p>	<p>1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts estimés pour un programme universel de services de garde pour les enfants âgés de deux à cinq ans • Suppose que les éducateurs gagnent 36 000 \$ par année et que les parents déboursent 20 % du total des coûts 	<ul style="list-style-type: none"> • Création de 170 000 emplois • Plus grande participation des mères sur le marché du travail • Faible recours à l'aide sociale et réduction des coûts associés 	<p>2 \$ pour 1 \$, incluant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0,75 \$ en économies sociales • 1,25 \$ de hausse en impôt sur le revenu provenant de la création d'emplois / des mères au travail
--	-------------	---	--	---

Sources : Cleveland, G. et M. Krashinsky (1998); Fairholm, R. (2009); Fortin, P. et coll. (2011); Peters, R.D., G. Nelson et coll. (2010); Prentice, S. et M. McCracken (2004).

■ Programmes d'éducation de la petite enfance : les répercussions au Québec depuis 1997

Alors que les Québécoises étaient moins sur le marché du travail que la moyenne des Canadiennes, le lancement, en 1997, de services à la petite enfance du Québec a inversé la situation. En 2008, plus de 60 % des enfants québécois âgés de 1 à 4 ans avaient accès

à un centre pour enfants subventionné par l'État pour 7 \$ par jour. Ce dispositif a été évalué par l'économiste Pierre Fortin qui a mesuré l'augmentation de l'activité des femmes liée à la mise en place de services de garde disponibles et abordables, ainsi que l'augmentation des recettes fiscales et la diminution des prestations familiales et sociales qu'il engendre. Même si la plupart des femmes trouvent des moyens de s'organiser pour trouver des solutions de garde, pour certaines mères, l'absence de services de garde fiables et abordables représente un obstacle incontournable. Elles n'intègrent pas le marché du travail, elles retournent travailler plus tard lorsque leurs enfants entrent à l'école ou elles travaillent à temps partiel. En tenant compte des heures de travail et de la productivité des nouvelles travailleuses, Fortin a calculé que leur travail ajoutait **1,7 % au PIB du Québec**.

Les revenus familiaux plus élevés génèrent plus de recettes fiscales et moins de demandes de transfert ou de crédit du gouvernement. Les parents dont les enfants fréquentent un centre pour enfants à 7 \$ par jour ou qui prennent part à un programme préscolaire n'ont pas droit au crédit d'impôt remboursable du Québec, ce qui réduit le coût net du crédit pour la province. Le gouvernement fédéral prend sa part des impôts payés par les mères au travail, tandis que ses dépenses engagées pour la Prestation nationale pour les enfants, pour le crédit d'impôt pour enfants et pour la Prestation universelle pour la garde d'enfants sont réduites. Le gouvernement fédéral économise également en matière de déduction pour frais de garde d'enfants parce que les parents québécois qui profitent de services de garde à prix réduit n'ont pas droit à cette déduction. Fortin a utilisé le simulateur de transfert d'impôt de l'Université de Sherbrooke et l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada pour estimer les impôts et le transfert des nouvelles travailleuses.

<p>Conséquences économiques de la politique québécoise d'éducation en garderie</p> <p>Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny</p>	2011	<ul style="list-style-type: none"> • Vérification des retombées de la hausse d'emploi des femmes due au faible coût des services de garde 	<ul style="list-style-type: none"> • Québec gagne 1,5 milliard de dollars en recettes fiscales • Québec verse 340 millions de dollars de moins en avantages fiscaux et sociaux aux familles • Hausse du PIB provincial de 5,2 milliards de dollars (+1,7 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pour chaque dollar dépensé en éducation de la petite enfance et en service de garde, Québec reçoit 1,05 \$ • Le gouvernement fédéral reçoit 0,44 \$
---	------	--	--	--

Hausse comparative du nombre de femmes sur le marché du travail au Québec et en Ontario depuis 1996

	1996 %	2008 %	Augmentation %
Enfants 0-5, Ontario	67	71	+4
Enfants 6-16, Ontario	79	84	+5
Enfants 0-5, Québec	63	74	+11
Enfants 6-16, Québec	73	87	+14

Source : Statistique Canada (2010), dans Fortin, P., L. Godbout et S. St-Cerny (2011).

Retour sur l'impôt et le transfert dû à la hausse du nombre de femmes sur le marché du travail (en millions de dollars)

(Québec, 2008)

	Fédéral	Provincial	Total
Plus de recettes fiscales	617	1 538	2 155
+ transferts moindres	100	180	280
= Total	717	1 718	2 435
Coût brut	0	1 796	1 796
- CIR moindre	0	160	160
= Coût net (SEGE)	0	1 636	1 636
Gain net pour le gouv.	717	82	799

Source : Fortin, P. et coll. (2011).

+ 10 %

Hausse du taux d'obtention de diplôme pour les personnes qui ont fréquenté un établissement préscolaire

717 millions de dollars

Économies d'impôts annuelles d'Ottawa provenant des services de garde québécois peu coûteux

101 millions de dollars

Recettes annuelles brutes provenant du secteur des services de garde de Winnipeg

70 000

Mères québécoises de plus aptes à travailler grâce aux services de garde à faible coût

50 000

Pénurie annuelle d'éducateurs à la petite enfance

5 000 \$

Économies par enfant en matière de coûts en éducation spécialisée engendrés par les programmes parascolaires

Ces graphiques sont issus de McCain et al. 2011.

À noter que le dernier tableau mentionne la pénurie d'environ 50 000 éducateurs dont le coût net pour l'économie canadienne a été estimé à 140 millions de dollars pour la période 2001-2007 (cette pénurie empêche des parents de travailler, etc.).

■ Une étude menée dans la région de Grenoble indique que l'obtention d'une place en crèche augmente fortement le taux d'activité des femmes et, partant, le revenu des ménages (Maurin, Roy 2008)

L'accessibilité à un mode de garde facilite le travail des parents (en particulier des mères), accroît les revenus du ménage, et fait diminuer la pauvreté infantile. De multiples enquêtes se sont attachés à ce sujet.

Parmi elles, une enquête menée en 2007 auprès de l'ensemble des familles grenobloises inscrivant un enfant en maternelle a permis de comparer la situation des parents dont la demande a été satisfaite avec la situation de ceux dont la demande n'a pas pu être satisfaite. L'enquête révèle que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent plus facilement dans l'emploi entre la naissance et l'inscription en maternelle que les mères dont la demande n'a pas pu être satisfaite. Elle renforce les travaux qui montrent que l'obtention d'une place en crèche est importante, voire déterminante, dans la préservation de l'activité.

Parmi les mères ayant fait une demande de place en crèche, 75 % avaient un emploi avant la naissance de l'enfant ; elles ne sont plus que 65 % au moment de l'inscription en maternelle, mais la baisse est de 5,8 points pour celles dont la demande a été satisfaite et de 15,6 points pour les autres. Cette moindre baisse est perceptible chez les diplômées comme chez les non-diplômées. Le rapport montre finalement une différence de 15 % d'emploi maternel à temps complet par l'obtention d'une place en crèche.

Prenant comme valeur de base d'un emploi à temps complet le montant annuel de 40 000 euros (coût salarial moyen d'un emploi en France), l'étude évalue le gain immédiat, en termes de salaires de la mère, de 6 000 euros par an grâce au surcroît d'emploi généré par une place en crèche (un tiers du coût d'une crèche).

À ce gain immédiat s'ajoute le bénéfice tout au long de la carrière d'avoir évité une interruption d'activité.

En prenant pour base une étude qui a constaté un rythme d'évolution des salaires au minimum 1 % plus faible pour les femmes ayant eu une interruption d'activité de deux ans ou plus, cela provoque, sur une carrière de trente ans, une perte de 4,5 années de salaire initial, soit 27 000 euros. Sur deux ans de crèche, on a donc un gain de 13 500 euros par année de crèche, plus les 600 euros liés au surcroît d'activité pendant la période de crèche. Le rapport constate par ailleurs que, sur 100 parents n'ayant pas eu accès à une place en crèche, 70 ont recours à une assistante maternelle et 30 gardent finalement leur enfant eux-mêmes.

Finalement, l'étude conclut au rapport coût/bénéfice suivant :

- le coût annuel pour la collectivité de 100 places de crèche est de 150 000 euros, auquel on ôte 70 places d'assistantes maternelles (au coût unitaire de 10 000 €) et trente financements de l'arrêt d'activité (6 000 €), que l'on devrait couvrir en l'absence des places en crèche, soit un coût « net » de 620 000 € ;
- le bénéfice immédiat est évalué à quinze emplois en équivalent temps plein, soit 600 000 €, qui couvrent quasiment l'investissement ;
- le bénéfice à long terme sur le taux de progression des salaires des mères est évalué à 13 500 € par année de crèche, et 202 500 € pour 100 places de crèche. Sur ce seul critère de l'accroissement de l'emploi des femmes, les auteurs concluent à une rentabilité, de moyen terme, de la création de places de crèches. Les places de crèche sont plus incitatives au retour à l'emploi que les autres modes de garde, en raison des conditions d'accès, et du coût relatif de l'accueil et de l'arrêt de travail.

Une étude plus récente a confirmé que la scolarisation précoce dont peuvent bénéficier les enfants dès deux ans diminue le coût d'opportunité de l'emploi et favorise alors l'activité des mères (Goux, Maurin 2010). Les chercheurs montrent qu'il existe un effet

significativement positif de la scolarisation à deux ans sur la participation des mères isolées au marché du travail, en particulier pour celles ayant un faible niveau d'éducation ou dans les régions où l'accès à d'autres modes de garde est limité. En revanche, cette scolarisation précoce n'affecte pas l'offre de travail des femmes en couple.

► DES PRÉCONISATIONS POUR DES MODES DE GARDE QUI FAVORISENT L'ACCÈS À L'EMPLOI DES FEMMES ET DES MÈRES ISOLÉES

■ Une politique de la politique enfance face aux inégalités de destin

Chaque année, près de 200 000 enfants, issus en majorité de milieux défavorisés, entrent en 6^e sans bien maîtriser la lecture et le calcul, compromettant leur chances de réussite sociale et professionnelle, creusant les inégalités, alimentant le chômage et réduisant les perspectives de croissance économique en investissant sur la petite enfance. Sur la base de ce constat, des travaux de Terra Nova (2013, 2014) défendent des investissements pour renforcer la qualité éducative des crèches et de l'école maternelle et l'accueil des enfants issus de milieux défavorisés.

Parmi les recommandations-clés, trois d'entre elles concernent directement, en raisons des compétences concernées, la Métropole de Lyon : 1) Soutenir financièrement l'ouverture de crèches dans les zones les moins favorisées. 2) Conditionner les cofinancements à des critères d'accueil en crèche des enfants défavorisés. 3) Mettre les différents instruments de la petite enfance au service du développement éducatif : qualité éducative des crèches, formation et soutien aux assistants maternels, services de PMI et de soutien à la parentalité.

■ Améliorer les emplois liés à la petite enfance

Les préconisations du rapport Lemièrre 2013 « L'accès à l'emploi des femmes : une question de politiques... » sont de « faire de la politique familiale un levier à l'emploi des mères ». Parmi les mesures, il est proposé de mettre en œuvre dans le service public de la petite enfance un droit opposable à la garde, d'améliorer les indicateurs des modes de garde en intégrant les places à temps partiel, d'organiser l'accueil des très jeunes enfants sous la forme d'un continuum des modes de garde, de limiter les situations de sous-emplois des assistantes maternelles, de mieux informer les parents sur le complément de libre choix d'activité (CLCA) et d'inciter au CLCA partagé à temps partiel par les deux parents, d'accompagner les bénéficiaires du CLCA dès la troisième année avec des solutions de garde, et d'assouplir les critères d'éligibilité au congé parental d'éducation.

Selon le rapport, un cercle vertueux est possible : l'accroissement du niveau de formation des femmes et leur progression dans les emplois qualifiés génèrent d'autres façons d'articuler vie familiale et domestique et vie professionnelle, en sous-traitant les nombreuses activités liées à la garde des enfants, à la prise en charge de la dépendance, et aux tâches domestiques : « *L'emploi des femmes peut alors générer l'emploi des femmes, si la qualité des emplois est améliorée. Car en cas contraire, un cercle vicieux peut s'amorcer : la hausse globale de l'emploi des femmes venant accroître les inégalités entre femmes, avec d'un côté des femmes qualifiées et cadres, et de l'autre des femmes non qualifiées reléguées dans des emplois de sous-traitance des activités domestiques et familiales de mauvaise qualité, à temps partiel très court, à bas salaires et très précarisés* ».

Plutôt que de viser la mixité des métiers, le rapport propose de viser prioritairement l'amélioration de la qualité de l'ensemble des emplois liés à la petite enfance, à la prise en charge de la dépendance, aux services à la personne et aux services à domicile.

■ Adapter les crèches aux femmes et mères isolées

Aujourd'hui la crèche est très recherchée par les jeunes actifs. C'est le seul mode de garde qui propose un niveau pédagogique aussi élevé et qui est vraiment pensé pour

leur sécurité. Les mairies dépensent des sommes considérables (le coût de la place est de l'ordre de 20 000 à 30 000 € par an) mais elles ne peuvent pas répondre à toutes les demandes. Pour les parents, le coût d'une crèche dépend de leur revenu. Plus leur revenu est bas, plus le recours à l'assistante maternelle coûte cher relativement à la crèche (Leter 2014). D'où l'intérêt de la crèche. Une autre contrainte porte sur les horaires d'ouverture de la crèche, pas forcément adaptés aux horaires des mères. Face à cet enjeu, des dispositifs complémentaires des structures d'accueil (lieux d'accueil parents/enfants, espaces de soutien à la parentalité, ...) se développent, et offrent des horaires élargis. Ils sont particulièrement appréciés par les parents en situation de monoparentalité. Le développement de cette offre doit néanmoins se garder de deux écueils potentiels : d'une part, une dégradation du bien-être de l'enfant soumis à des horaires parentaux peu respectueux de son rythme et d'autre part, une dégradation des conditions de travail des professionnels en charge des jeunes enfants, surtout des femmes qui pourraient être elles aussi confrontées à une désynchronisation de leurs horaires de travail par rapport à leur vie de famille. Une autre piste est offerte par les crèches d'entreprises.

À noter qu'en vertu des compétences qu'elle exerce, la Métropole de Lyon peut mobiliser à la fois sa compétence « enfance et famille » et sa compétence « insertion ». Des plans départementaux d'insertion mettent en œuvre des mesures favorisant spécifiquement l'insertion des femmes et mères isolées. À titre d'exemple, l'action n°1 du Plan stratégique départemental d'insertion Val de Marne 2012-2014 a consisté à rendre plus accessibles à ce public les modes d'accueil (communication sur les dispositifs existants, accessibilité renforcée au droit commun pour les personnes en démarche d'insertion...) et rendre plus souples ces modes d'accueil (réponse aux urgences, horaires adaptés...).

LE LEVIER DES POLITIQUES D'INSERTION ET D'ACTIVATION EN DIRECTION DES FAMILLES MONOPARENTALE

Les politiques d'activation des familles monoparentales bénéficiaires de minima sociaux visent à ce qu'elles trouvent un emploi rémunéré, et sortent ainsi de la pauvreté.

Dans cette perspective, le gouvernement britannique a mis en place en 1998 un programme volontaire de suivi et d'accompagnement vers l'emploi des parents isolés, le *New Deal for Lone Parents* (NDLP). Cette politique d'activation comporte un dispositif de crédits d'impôts ciblé sur les bas revenus, un programme de développement de l'accueil des enfants et un programme d'accompagnement des parents seuls, essentiellement des mères, sur la base du volontariat. Elle s'intègre dans une stratégie globale des politiques sociales centrée sur la réduction de la pauvreté des enfants. Selon Guillaume Delautre (2008) qui a dressé un bilan de cette politique, elle a enregistré des résultats substantiels. Les taux de pauvreté administrative et monétaire des ménages monoparentaux ont nettement diminué (surtout entre 1997 et 2005, ils ont remontés depuis). En revanche les résultats en matière d'emploi sont restés décevants, notamment parce que de nombreux parents peinaient à trouver un mode d'accueil pour leurs enfants ou un emploi dont les horaires s'accordent à leurs responsabilités familiales (Eydoux 2010).

En France, le double écueil de l'insuffisance de l'offre de modes d'accueil et de qualité des emplois ne permet pas de quitter la conception « maternaliste » et de rendre crédible l'approche active de la citoyenneté des mères pourtant affichée dans les discours, qui vise leur maintien ou leur retour à l'emploi, et à un emploi de qualité. Ces écueils rendent toujours nécessaires les prestations sociales destinées aux parents isolés. Pour ces raisons, la conditionnalité renforcée des allocations serait à la fois un piège pour les personnes concernées et un leurre. Selon Anne Eydoux (2010), le reformatage des prestations sociales qui consiste à transformer des allocations de type « salaire maternel » en revenus de citoyenneté plus favorables à l'emploi ne peut suffire à éliminer les obstacles auxquels sont confrontés les mères. « *Ces obstacles ne sont pas uniquement, ni principalement, monétaires, mais résident dans le cocktail désavantageux de la faible qualité et attractivité*

des emplois auxquels peuvent prétendre les parents et les mères peu qualifiés et de l'insuffisance de services d'accueil répondant à leurs besoins à un coût raisonnable. (...) La stratégie d'activation consistant à responsabiliser les chômeurs et les assistés par des incitations individuelles couplées à des programmes d'accompagnement et d'aide à la garde des enfants ne peut réussir sans une stratégie de promotion d'emplois et de modes d'accueil de qualité.» (Eydoux 2010)

Cela rappelle à nouveau l'enjeu de combiner des politiques pour que l'activation des femmes et mères isolées soit réellement possible. Pour conclure, citons quelques préconisations du rapport Lemière qui concernent l'insertion de ce public.

■ Renforcer la filière de l'aide à domicile et en faire un vecteur d'insertion

Le rapport Lemière (2013) a énoncé des préconisations pour faire de l'aide à domicile un gisement d'emplois de qualité pour les femmes. Notamment revaloriser les métiers de l'aide à domicile dans la logique « un salaire égal pour un travail de valeur égale » mettre en cohérence les formations du secteur de l'aide à domicile.

■ Remettre en cause la ségrégation hommes-femmes dans les emplois aidés

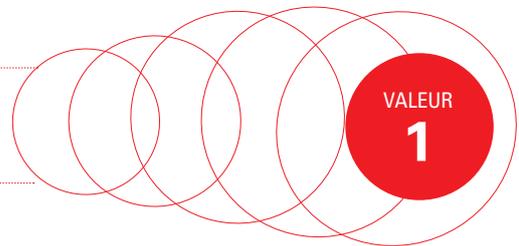
Selon le rapport Lemière, il y a un effet ségrégation dans les emplois aidés : les salariés recrutés dans le secteur de l'IAE sont majoritairement des hommes. C'est le cas dans toutes les catégories de structures sauf dans les associations intermédiaires (les femmes forment près de 60 % des effectifs parce que plupart de ces associations sont agréées au titre des services à la personne). L'effet ségrégation est également présent dans les contrats aidés et les embauches exonérées.

documents mobilisés

- Cyprien Avenel, « L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API - Évaluation des expérimentations conduites par les CAF », Dossier d'étude n°117, juin 2009, https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/Dossier%20117%20-%20RSA.pdf
- Delphine Chauffaut, « Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance. Quelques approches récentes », Politique sociale et familiale, n°99, mars 2010, <https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/PSF/099/PSF99-2-Delphine%20Chauffaut%20%5Bcoll.%20Danielle%20Boyer%5D.pdf>
- Yves de Curraize, Hélène Périvier, « Offre de travail des mères isolées : retour sur l'introduction de l'allocation de parent isolé », Science Po, 2006
- Guillaume Delautre, « Bilan de dix années de New Deal for Lone Parents », Revue française des Affaires Sociales, 2008
- Anne Eydoux, Marie-Thérèse Letablier, Nathalie Georges, Les familles monoparentales en France. Rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, n°36, juin 2007
- Anne Eydoux, « La grande transformation des politiques sociales à l'égard des mères isolées en France et au Royaume-Uni. », Informations sociales, n°160, 2010
- Dominique Goux, Eric Maurin, « Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply », Labour Economics, Elsevier, vol. 17, 2010
- Séverine Lemière, « L'accès à l'emploi des femmes : Une question de politiques... », Rapport d'une mission sur l'emploi des femmes réalisée à la demande du Ministère des Droits des Femmes, 2013, <http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/12/20131209-rapport-emploi-femmes-Severine-Lemiere.pdf>
- Laure Leter, « La crèche coûte-t-elle plus ou moins cher qu'une assistante maternelle ? », 2014, <https://quivagardermesenfants.com/author/laureleter/page/2/>

- Éric Maurin et Delphine Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », CEPREMAP, 2008, <http://www.cepremap.fr/depot/docweb/docweb0807.pdf>
- Margaret Norrie McCain, J. Fraser Mustard et Kerry McCuaig, « *L'éducation de la petite enfance en tant que développement économique. Le point sur la petite enfance 3 : Prendre des décisions, agir* », Toronto, Margaret & Wallace McCain Family Foundation, 2011, http://pointsurlapetiteenfance.org/media/uploads/report-pdfs-fr/071_084_ey3_ch04_fr_2nd_ed.pdf
- Sophie Ponthieux, « *La pauvreté des familles : comparaisons européennes* », Politiques sociales et familiales, n°98, décembre 2009.
- SGMAP, « *Évaluation partenariale de la lutte contre le décrochage scolaire* », octobre 2014, <http://www.education.gouv.fr/cid80518/evaluation-partenariale-de-la-politique-de-lutte-contre-le-decrochage-scolaire.html>
- Véronique Simonnet et Élisabeth Danzin, *Économie et Statistiques*, n°467-468, 2014 http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2014_num_467_1_10248
- Terra Nova, « *L'enfance : un investissement d'avenir* », Note, 2013 Statistique, n°467-468, 2014, lien : Terra Nova, « La lutte contre les inégalités commence dans les crèches », Rapport, 2014, <http://tnova.fr/rapports/la-lutte-contre-les-inegalites-commence-dans-les-creches>
- Alain Villemeur, *De l'État-providence à l'État social investisseur, Séminaire le financement d'une protection sociale durable*, Paris, 2012.





L'ÉMANCIPATION ET L'AUTONOMIE

Cédric POLÈRE

En poursuivant un objectif ultime d'émancipation de l'individu, l'insertion par l'activité économique participe d'un projet de société. Cet objectif contribue aussi à donner un cap pour l'ensemble des politiques publiques. Mais quelle est la nature de cet idéal aujourd'hui ? Et quel sens donner à l'autonomie, qui semble être une condition de l'émancipation ?

COMMENT CES NOTIONS SONT POSÉES DANS LES POLITIQUES D'INSERTION, SOCIALES ET D'EMPLOI ?

L'insertion par l'activité économique (IAE) est née dans les années 1970 dans un contexte de montée du chômage. Ce sont d'abord des initiatives qui ont souhaité sortir des mécanismes d'assistance pour rechercher au contraire à développer l'autonomie des personnes, avec une finalité d'émancipation. Dans ce contexte, les entreprises sont apparues comme étant un moyen efficace de réinsérer les personnes *via* l'apprentissage d'un métier, porteur d'estime de soi, de lien social, et de dynamiques collectives d'intégration sociale. Dans l'IAE, le renforcement de l'autonomie de la personne est un objectif souvent mentionné, référé à la perspective de retour à l'emploi : « *L'objectif est de vous permettre de développer vos compétences et votre autonomie, en vue d'accéder à un emploi durable chez un autre employeur.* » (<http://www.idf.directe.gouv.fr>)

Les objectifs assignés au RSA sont l'accès à l'emploi et l'autonomie de la personne. Dans le champ des politiques sociales, la notion d'autonomie est centrale. De nombreuses aides et dispositifs sont mis en place pour permettre aux personnes d'accéder à la plus grande autonomie possible (c'est par exemple le cas de l'APA : Allocation personnalisée d'Autonomie)

► ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

L'autonomie est dans la possibilité d'exercer concrètement des choix et de se gouverner selon ses propres règles. L'adjectif autonome vient du grec *auto-nomos*, qui signifie « qui est régi par ses propres lois ». L'autonomie, l'indépendance et la liberté sont des notions cousines.

L'émancipation, évidemment pensée en des termes différents selon les époques (Galichet 2014), relève d'une capacité de penser, d'élaborer et de se considérer à l'origine de ses jugements. Il existe des moyens de renforcer l'autonomie des personnes qui ne conduisent pas pour autant à de l'émancipation : par exemple une personne sous tutelle ou une personne handicapée peut tout à fait accéder à des éléments d'autonomie : voiture, appartement, etc., mais conduire une voiture est un moyen d'autonomie, pas d'émancipation (Pasquier 2013). Le processus d'émancipation de l'individu est historiquement indissociable du processus d'individualisation (Le Bart 2008).

	Figure antique (éthique)	Figure classique (universaliste)	Figure moderne (individualiste)
Causes de la sujétion	Passivité, dépendance	Erreur, illusion, superstition	Exploitation, aliénation
Principe de l'émancipation	Maîtrise (capacité à commander à soi et aux autres)	Vérité (capacité à connaître)	Autonomie (capacité à agir, décider, transformer le monde)
Moyen de l'émancipation	Sagesse (se connaître, s'améliorer, se former, etc.)	Raison (comparer, expliquer, comprendre)	Volonté (s'affirmer, se libérer, s'exprimer, lutter, etc.)
Finalité de l'émancipation	« Jouir de soi », prendre plaisir à soi-même	Le Progrès de l'humanité	La Révolution
Méthode de l'émancipation	Exercices, méditation, conversations entre amis	Éducation, Pédagogie	Militantisme politique (lutte des classes)

Source : Galichet 2014

LE POINT DE BASCULE

- Le projet d'émancipation était au cœur de l'idéal de la modernité : « *la pensée moderne, héritière des Lumières, avait accouché de la figure du sujet libre : une conscience de soi, substance stable et indivisible (Descartes), actrice du langage et d'un processus historique d'émancipation contre les autorités illégitimes et extérieures à la raison (Kant), support de droits au nom d'un fondement naturel : l'aspiration innée à la liberté et en lutte contre toutes les formes d'aliénation (Rousseau). Il était le socle d'un projet : l'émancipation de l'humanité à travers l'effort de chacun pour accéder à l'autonomie de la volonté.* » (Fernandez 2011)
- Alors qu'au 19^e siècle la notion d'émancipation venait sur le devant de la scène avec la question ouvrière (émancipation du prolétariat), ce projet est aujourd'hui en berne. Le projet d'émancipation s'est élargi à d'autres groupes considérés comme opprimés : les femmes, les peuples colonisés, les enfants, les minorités. Aujourd'hui, le couple émancipation-assujettissement est étudié sous de nombreux angles (minorités, relations femmes-hommes, etc.) mais ne donne plus lieu, en Occident, à un idéal partagé.
- On a assisté au glissement, au cours du 20^e siècle, de la figure du sujet moderne dressé contre l'oppression et en quête de ses droits, à la figure de l'individu postmoderne qui aurait, de fait, la liberté de s'orienter comme il l'entendrait dans un monde ouvert (Fernandez 2011). Cela revient à acter que le projet d'émancipation de l'individu s'est largement réalisé. « *Qu'y a-t-il en effet à conquérir si la liberté est un acquis ? Quel besoin d'être en quête de sa subjectivité s'il n'y a plus d'aliénation ? Quelle nécessité de s'émanciper si les structures de domination se sont écroulées ? Quels efforts de subjectivation sont nécessaires si les normes invisibles se sont évaporées ? L'autonomie, qui était encore il y a quelques années l'enjeu d'un âpre combat dans le champ intellectuel et social, apparaît même comme un acquis... Les individus ne sont-ils pas invités à être toujours plus "autonomes" dans leur environnement de travail et privé ?* ». (Fernandez 2011)
- Des chercheurs observent néanmoins que la recherche d'émancipation a pu déboucher sur des processus allant à l'inverse de ce qui était espéré : « *La libération des travailleurs a débouché sur le "new management", la gestion individualisée des ressources humaines, l'approche par objectifs, qui génère stress et souffrance au travail. Elle comporte désormais un élément de culpabilité : les contraintes sont intériorisées au lieu d'être imposées, et sont d'autant plus fortes. Se sentir responsable n'est pas toujours être plus libre. (...) La libération sexuelle a débouché sur une marchandisation du sexe. L'émancipation des femmes conduit certains à défendre le "droit" de porter le voile, symbole de l'aliénation féminine* ». (Galichet, 2014)
- Par ailleurs, notre société est travaillée par des forces contradictoires, qui d'un côté poussent dans le sens de la désaffiliation et de l'autre côté poussent dans le sens de la réaffiliation. Cela se perçoit à de multiples signaux : attachement croissant aux valeurs de souveraineté nationale, montée de l'identification religieuse dans certains groupes sociaux, composantes de la société française qui ne se reconnaissent pas dans l'idéal d'émancipation issu des Lumières, etc.
- La problématique de l'émancipation se trouve par ailleurs transformée quand on ne sait plus précisément qui génère et comment fonctionnent les systèmes de domination et de contrôle, au premier rang desquels ceux basés sur les techniques de communication et d'information.

COMMENT CES NOTIONS RÉACTUALISENT DES ÉLÉMENTS DU SOCLE FONDATEUR DE NOTRE SOCIÉTÉ ?

Aujourd'hui, le projet d'émancipation, affaibli, est néanmoins posé en des termes nouveaux

- avec les notions et initiatives autour de l'empowerment et des capacités (Sen) ;
- avec le référentiel d'investissement social qui semble réactualiser un projet d'émancipation, en conjuguant, dans l'approche sociale-démocrate, le double principe

du développement des capacités de l'individu et l'octroi de sécurités. Dans ce modèle, il convient d'augmenter l'autonomie sur le marché du travail de manière à ce que les individus soient armés pour changer d'employeur voire de métier. Ce référentiel s'applique de plus en plus : alors que dans le schéma qui s'imposait des années 1950 aux années 1990, l'État social, en protégeant l'individu contre des risques sociaux, lui permettait de maintenir son autonomie même quand ces risques survenaient, depuis les années 2000, on insiste surtout sur la nécessité d'aider les individus à renforcer leur autonomie de manière à être employables ;

- avec une réflexion qui porte sur les moyens de faire jouer dans le même sens le processus d'individualisation/d'individuation et le processus d'émancipation (ce qui suppose de permettre la participation des individus à la créativité sociale, de désamorcer de nouvelles formes de subordination et de contrôle, etc.) ;
- avec de nouvelles voies d'émancipation qui répondent aux nouvelles formes d'aliénation.

LE POINT DE CONTROVERSE

La question de l'autonomie dans le champ du travail suscite de nombreuses controverses, qui commencent déjà dans la manière de concevoir autonomie et subordination (Bevort et al. 2012).

• **Dennis Pennel** (2013) estime que le principe de subordination devient de moins en moins pertinent et efficace, à mesure que l'on quitte le modèle de l'entreprise fordiste et de contrat de travail permanent et à temps plein, basé sur l'échange entre un haut niveau de subordination envers l'employeur contre un haut niveau de sécurité pour le salarié. Selon son analyse, plusieurs raisons (élévation des qualifications des travailleurs, etc.) font que les salariés se voient reconnaître une plus grande autonomie, que l'organisation du travail est moins hiérarchique, et que les modes de management sont plus participatifs. La relation deviendrait plus équilibrée, en particulier dans les nouvelles générations (dans la génération Y, le travailleur met en balance ce qu'il reçoit et ce qu'il apporte). Cette tendance correspond néanmoins aux travailleurs les plus formés.

• **Dominique Méda** affirme que la société salariale engendre une subordination importante des salariés et que de nouvelles formes de subordination, insidieuses, apparaissent. Le discours managérial moderne fait ainsi l'éloge de la liberté, de l'autonomie, de la créativité, de la responsabilité, mais le caractère paradoxal de ce management a été largement analysé (responsabilité de la faute qui incombe au salarié, souffrance psychique, stress, culpabilité liés aux nouvelles formes de travail, etc.). L'individu de la fable post moderne, fluide, nomade, sans transcendance, ignorant en quelque sorte qu'il vit en société, serait un individu par excès dans la vie privée, et un individu par défaut dans la vie professionnelle et sociale, de plus en plus privé de droits sociaux et de reconnaissance face aux exigences économiques, précarisé, sans appui ni droit devant la hiérarchie. (Fernandez 2011) Cette situation produit une frange d'individus exclus des rythmes du capitalisme, rejetés comme inutiles. Pour renforcer l'autonomie de l'individu, convient-il de le doter de droits et de protections effectives reliée à la citoyenneté (sociale et politique) ou au contraire de faire de l'État surtout un « investisseur social » qui aide chacun à augmenter son « capital humain », de manière à accroître son employabilité ?

• **Robert Castel** : L'individu n'est pas naturellement ou intrinsèquement autonome. Les conditions de l'autonomie sont la citoyenneté politique et sociale quand elles donnent lieu à des droits effectifs (protection, ressources financières minimum...). L'individu a aussi besoin, pour être autonome, du soutien et d'affiliation à des collectifs (syndicats, partis, associations...). L'individu désaffilié n'est pas l'individu émancipé. Cela appelle la collectivité à veiller à ce que ces conditions soient remplies.

• **Anthony Giddens** : Il s'agit d'équiper les gens, en leur donnant un patrimoine d'aptitudes et de compétences qui leur permettra de ne pas dépendre d'une entreprise ou d'un statut. La tâche de l'État est alors de créer les conditions de la formation

pour tous et de permettre la circulation des travailleurs en assurant la certification des compétences acquises. Ces grandes orientations convergent vers la recherche d'une protection sociale positive favorisant les initiatives et la prise de risque. Là où le bât blesse, c'est qu'en pratique, au Royaume Uni, la diminution des sécurités n'est pas allée de pair avec un renforcement des dispositifs de capacitation. Selon une majorité de chercheurs et experts, la justification des programmes qui relèvent du « workfare » (mise au travail autoritaire des bénéficiaires de l'assistance à partir du moment où ils sont jugés valides) et plus généralement de l'ESA finit par être plus moralisante qu'émancipatrice.

documents mobilisés

- Guy-Noël Pasquier, *Autonomie, émancipation et liberté.*, Le sociographe, n°5, 2013
- Danilo Martuccelli, *Les trois voies de l'individu sociologique*, EspacesTemps.net, 08.06.2005, <http://www.espacestems.net/articles/trois-voies-individu-sociologique/>
- Christian Le Bart, *L'individualisation*, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 2008
- François Galichet, *L'émancipation. Se libérer des dominations*, La Chronique Sociale, 2014
- Benjamin Fernandez, *Le temps de l'individuation sociale*, Revue du MAUSS, n°38, 2011
- Antoine Bevort et al., *Dictionnaire du travail*, Quadrige / PUF, 2012
- Cynthia Fleury, *Le travail doit faire lien avec l'émancipation et non pas avec la survie*, L'Humanité, 16 octobre 2015



LES CAPACITÉS

Cédric POLÈRE

L'insertion par l'activité économique cherche à renforcer les capacités professionnelles et les compétences des personnes qui participent à ses programmes. Au-delà de l'IAE, la notion de capacité est au cœur d'un renouveau doctrinal. Cette notion, au cœur des doctrines fondatrices de notre modernité (saint-simonisme, ...) est aussi au cœur de doctrines stimulantes aujourd'hui, à commencer par l'investissement social, qui donnent de nouveaux horizons à nos politiques publiques. Cette notion est notamment réactualisée par Amartya Sen.

1. Lien : <http://www.nber.org/papers/w18121.pdf>

COMMENT LES NOTIONS DE CAPACITÉ ET DE TALENT SONT POSÉES DANS L'IAE ET DANS LES POLITIQUES SOCIALES ET D'EMPLOI ?

Dans l'exposé des motifs de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion on lit : « *Le visage de la pauvreté s'est profondément transformé. La pauvreté recouvre aujourd'hui des situations très différentes et affecte avec une intensité diverse certains de nos concitoyens qui voient leur capacité d'action et les perspectives d'avenir de leurs enfants réduites par les obstacles de la vie quotidienne* ». Sur la base de ce constat, « *L'accompagnement qui est alors proposé [via le RSA] vise principalement à remobiliser la personne, à faciliter la recherche d'emploi et à consolider ses capacités professionnelles, à la mesure de ses besoins.* »

La notion de « talent » est utilisée dans un sens proche de celui de capacité : « *Le fossé se creuse entre les foyers dont les enfants ont un avenir et ceux dont la descendance est vouée à l'échec. Dès les premières années d'école, certains talents de demain seront gâchés, dilapidés dans des logements souvent indignes, dans des quartiers qui prennent la forme de ghettos.* » (...) *La République doit se donner les moyens de relancer la mobilité et la libre circulation des talents.* » (exposé des motifs de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

Dans le champ de l'IAE, divers outils évaluent les compétences, potentiels, aptitudes, capacités potentiellement utilisables voire transférables en compétences sur le marché du travail. Les référentiels sur les compétences transférables ont notamment pour soubassement les travaux académiques sur les « soft », « compétences douces » que l'économiste James Heckman a popularisé.¹

COMMENT CES NOTIONS RÉACTUALISENT DES ÉLÉMENTS DU SOCLE FONDATEUR DE NOTRE SOCIÉTÉ ?

Le paradigme des capacités émerge avec le siècle des saint-simoniens (Picon, 2002). Chez Saint-Simon, les trois capacités fondamentales de la nature humaine sont la capacité intellectuelle ou scientifique, la capacité sentimentale ou religieuse ou sociale, et la capacité matérielle ou industrielle (Danvers, 2007). La devise du journal de la doctrine saint-simonienne, Le Globe est : « À chacun selon sa capacité, à chaque capacité selon ses oeuvres ». L'émancipation de l'être humain et l'enrichissement des capacités ont partie liée. La théocratie industrielle imaginée par Saint-Simon est fondée sur la hiérarchie des capacités. Dans l'organisation nouvelle de la société qu'il propose, chaque associé ou sociétaire contribue

à la production collective par sa compétence et son capital. « Il n'existe d'autre inégalité » dans l'association industrielle « que celle des capacités et celle des mises, qui sont l'une et l'autre nécessaires » écrit Saint-Simon (1819). Ce sont les capacités et capitaux apportés qui justifient l'inégalité dans le commandement. Charles Fourier demande quant à lui une répartition tripartite des bénéfices « proportionnellement aux trois facultés industrielles, travail, talent et capital, de tous les coopérateurs actionnaires ou travailleurs ». La formule de Fourier « associer capital, travail et talent » a inspiré de nombreux entrepreneurs progressistes du 19^e siècle, dont le plus connu est Jean-Baptiste Godin, fondateur du familistère de Guise, qui fut en 1880 la coopérative la plus importante dans le monde avec ses 1 500 salariés.

La notion de capacité nous éloigne de l'égalitarisme. Tout individu n'a pas spontanément et naturellement une capacité, professionnelle, politique ou scientifique. L'échelle des capacités dessine une hiérarchie complexe qui n'est pas fondée sur l'héritage. Ces capacités doivent être organisées dans une union volontaire qui recherche le bien-être de tous. Karl Marx reprendra cette notion en souhaitant que dans une phase supérieure de la société communiste la devise « à chacun selon ses capacités à chacun selon ses besoins » soit concrétisée (Critique du programme du parti ouvrier allemand, 1875).

LE POINT DE BASCULE

Aujourd'hui, les notions de capacité et de capabilité (théorisée en particulier par Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998) sont fortement mobilisées. L'approche par les capabilités met l'accent sur un nouveau rôle de l'État-providence : maximiser la liberté de choix de l'individu entre diverses possibilités d'accomplissement.

LA NOTION DE CAPABILITÉ : Pour faire comprendre cette notion, ses promoteurs utilisent ce questionnement : qu'est-ce que chaque personne est capable de faire et d'être ? Quelles sont les possibilités qui lui sont réellement offertes ? (Nussbaum 2012) L'approche par les capabilités considère chaque personne comme une fin, et s'intéresse aux possibilités qui lui sont offertes. Cette notion articule les dotations dont l'individu dispose et un horizon d'attente en vue d'un destin réussi. Dans cette perspective, la liberté dépend de la capacité concrète de l'individu à accéder à un certain nombre de biens fondamentaux, tels que l'éducation ou la santé. Cette approche soutient que les sociétés doivent avant tout chercher à promouvoir un ensemble de possibilités, ou de libertés substantielles, que les individus pourront exercer ou non. Il faut en effet distinguer la liberté de choix, et la possibilité de réalisation effective de ces choix. Les « fonctionnements » désignent justement la réalisation d'une ou plusieurs capabilités. Par exemple, à supposer qu'un individu ait toutes les possibilités pour jouir d'une bonne santé, il peut faire des choix (avoir des fonctionnements) en sens inverse. Selon les théoriciens des capabilités, les pouvoirs publics doivent donner des possibilités, et non pas imposer aux individus des fonctionnements.

Le cadre des capabilités peut être utilisé pour évaluer et comparer des qualités de vie de différents pays. Il peut aussi servir à établir une théorie de la justice sociale, puisque les injustices et les inégalités enracinées entravent les possibilités de choix.

L'approche par les capabilités (parfois assimilée à l'approche du développement humain) modifie la vision que l'on peut avoir de la mission d'un État-providence sur plusieurs plans :

- Du point de vue des capacités, le but d'un État-providence n'est plus nécessairement de garantir à l'individu une stabilité de revenus, ni même forcément un emploi à tout moment de sa trajectoire, mais d'élargir sa liberté de choix entre plusieurs possibilités d'accomplissement (Veille et Walthery 2002). Cet horizon plus large des possibilités d'épanouissement peut être une condition d'acceptation de la flexibilité.
- Cela pousse à faire glisser le centre d'attention des politiques publiques d'une vision quantitative du marché de l'emploi (par exemple mesurée en terme de taux d'emploi), vers une vision plus qualitative de l'individu travailleur.
- Dans la mesure où les capabilités humaines varient en fonction des influences qui s'exercent sur le très jeune enfant (environnement, petite enfance, début de la scolarisation), il

est justifié que l'action publique favorise de manière précoce le développement de ces capacités (Heckman). C'est même un investissement judicieux.

- L'insistance sur l'individu dans cette approche fait une différence notable par rapport à des politiques qui pensent la famille par exemple en tant qu'unité homogène, qui doit être soutenue par des mesures. S'il arrive que des mesures fondées sur des groupes (ex. discrimination positive) soient un instrument efficace pour créer des capacités individuelles, c'est, selon Nussbaum, leur seule justification. L'approche par les capacités insiste sur l'individu.
- Cette notion met le doigt sur les « fonctionnements fertiles » (à favoriser) et les « désavantages corrosifs » (à désamorcer) : un fonctionnement fertile tend à promouvoir d'autres capacités liées. Dans son ouvrage, Nussbaum prend l'exemple fictif d'une femme indienne, Vasanti, dont l'accès au crédit va lui permettre de ne pas retourner auprès de son mari violent, d'avoir des possibilités d'emploi, de participer à la vie politique, de connaître une forme de bien-être émotionnel, de jouir d'un plus grand respect d'elle-même, etc. Un désavantage corrosif désigne une privation qui a des effets importants dans d'autres domaines de la vie. Par exemple l'absence de protection de son intégrité corporelle mettrait la santé de Vasanti en danger, anéantirait son bien-être émotionnel, etc.

LE CONCEPT DE « CAPITAL HUMAIN » : mobilise la notion de capacité. Ce concept qui a suscité en son temps un basculement dans les représentations a été proposé dans l'article de Theodore Schultz, « *Investment in human capital* » (*The American Economic Review*, Vol. 51, n°1, 1961)², puis étayé par Gary Becker, l'un et l'autre économistes nord-américains renommés. Selon le raisonnement de Schultz, les gens ont donc des savoirs et des compétences dont ils se servent pour travailler. Ces capacités personnelles ne sont pas appréhendées comme un véritable capital, alors que ce sont elles qui produisent un accroissement de la rentabilité des entreprises. Investir dans ce capital humain produit un retour plus important qu'investir dans du capital non-humain. À l'inverse ce capital décroît quand il est inoccupé (le chômage le détériore) et peut à l'inverse être développé.

Les capacités des salariés sont le fruit de leur expérience, des formations qu'ils suivent, de leur capacité à importer des savoirs produits dans d'autres domaines de leur vie, de leur consommation, etc. Cet investissement-là, déplore Schultz, est fortement négligé par les économistes et les États.

Ce concept de capital humain est mobilisé **dans la pensée de l'investissement social**. Dans le texte publié sous la direction de Gøsta Esping-Andersen « *Why we need a New Welfare State* » (2002) qui a occasionné un tournant dans la pensée de l'investissement social, il est démontré que l'investissement dans le capital humain est préférable à toute autre forme de dépense sociale. L'absence de qualification constitue le risque le plus fort pour des individus évoluant dans un monde globalisé et soumis à d'incessants changements technologiques. Tous les théoriciens de l'investissement social appellent à investir dans l'éducation dès le plus jeune âge, puisque de nombreuses capacités se dessinent à ce moment-là de la vie. L'investissement dans le capital humain doit être réalisé ou au moins largement appuyé par la puissance publique.

Les théories de l'investissement social (et/ou de l'ESA) appellent à privilégier les politiques qui accroissent d'une part la quantité de capital humain (l'enjeu est alors d'assurer la participation du plus grand nombre de personnes possible à la production, en soutenant la natalité, en développant l'emploi des femmes, des seniors, des personnes handicapées en capacité de travailler, et en évitant l'exclusion durable de certaines personnes du marché du travail) et d'autre part la qualité de ce capital humain, en investissant dans la formation tout au long de la vie, dès la petite enfance, et en améliorant la qualité des emplois (Deroussen, Collombet 2013). L'objectif d'accroître la qualité du travail est motivé tant par des raisons humaines et sociales (dignité de la personne, émancipation, réduction de la pauvreté) que par des raisons économiques (cotisations sociales, société de la connaissance, productivité, etc.).

2. <http://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/04/schultz61.pdf>

LE POINT DE BASCULE

• Certains aspects des nouvelles politiques actives du marché de l'emploi, en fournissant des opportunités plus nombreuses de formation aux travailleurs, peuvent être vues comme développant leurs capacités. Mais il importe que les politiques d'activation ne limitent pas les possibilités de choix, ce que font les politiques de « *workfare* ». Dans la perspective anglo-saxonne, les interventions en faveur des chômeurs et des travailleurs non qualifiés semblent surtout consister à les remettre dans l'emploi sans guère se préoccuper de la qualité de cet emploi. Or « remettre dans le circuit » des personnes peu ou non qualifiées peut tourner court si les emplois, instables et non qualifiés, ne permettent pas aux personnes de gagner leur vie et d'acquérir une expérience professionnelle.

documents mobilisés

- Martha Nussbaum, *Capabilités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste ?*, Flammarion, 2012



LA DIGNITÉ

Cédric POLÈRE

La notion de dignité est de plus en plus présente dans notre droit, et dans les motifs de l'action publique. Elle est aussi convoquée dans les mouvements des « indignés », ou quand un Stéphane Hessel fait un éloge de l'indignation. Pour les uns, l'inflation de cette formule vient dissimuler un manque d'arguments, pour d'autres c'est une notion cruciale, qui amène l'action publique à produire d'autres résultats que si elle mettait en avant la notion de satisfaction des besoins des usagers par exemple. La problématique de la dignité est également très présente dans le champ de l'emploi, du travail et de l'activité. C'est notamment au nom de la dignité des personnes qu'un revenu minimum a été mis en place en Allemagne, et en qu'est défendu dans plusieurs pays le principe du revenu d'existence.

COMMENT CETTE NOTION EST POSÉE DANS LES POLITIQUES D'INSERTION (ET PLUS LARGEMENT DANS LES POLITIQUES SOCIALES ET D'EMPLOI) ?

La notion de dignité est au cœur de la législation française en matière sociale, d'emploi et d'insertion. L'article 1^{er} de la **loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions stipule** « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

Dans **l'exposé des motifs de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale**, l'emploi est désigné comme la priorité absolue, le retour à l'activité étant considéré comme le meilleur rempart contre l'implosion sociale et la clé de la dignité individuelle.

Une quarantaine de constitutions nationales édictées depuis 1945 font explicitement référence à la dignité humaine. Cette notion apparaît pour la première fois en droit international dans la **Déclaration universelle des droits de l'Homme** (1948). La notion de dignité apparaît dans son premier « considérant » (Préambule) et dans son premier article.

Article premier. « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* ».

Dans son article 22, la Déclaration fait le lien entre exercice de droits et dignité : « *Elle (toute personne) est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité (...)* ». Dans son article 23 elle relie travail et dignité : « *Toute personne a droit au travail (...). Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale* ».

Comme l'a remarqué Philippe Dujardin, cette formulation (due à René Cassin et à Jacques Maritain) est un coup de force de ce courant du christianisme qu'est le personnalisme, qui a réussi à modifier l'étayage philosophique du siècle des Lumières. Alors que l'homme de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 est sujet de droits naturels, déclarés imprescriptibles et inaliénables, mais avec un exercice de ses droits toujours conditionné (par l'âge, le sexe, la capacité intellectuelle ou mentale, la nationalité, la non-déchéance civile ou civique), à l'inverse, la dignité dans l'approche chrétienne est inconditionnée : elle ne peut être que constatée, et surtout la dignité a préséance sur le droit.

COMMENT CETTE NOTION RÉACTUALISE DES ÉLÉMENTS DU SOCLE FONDATEUR DE NOTRE SOCIÉTÉ ?

La notion de dignité humaine possède des dimensions multiples, religieuses, philosophiques, et juridiques. De Koninck (2014) distingue trois grandes conceptions de la dignité :

LA DIGNITÉ ONTOLOGIQUE est le constat que tout être humain, quel qu'il soit, possède une égale dignité, de par son être même. Cette conception est à la fois posée dans le christianisme (la dignité de la personne humaine vient fondamentalement du fait que l'homme a été créé à l'image de Dieu), comme elle posée dans notre pensée moderne, en particulier par la philosophie kantienne (la dignité est accordée à tout Homme parce qu'il a une valeur intrinsèque, absolue et non relative, qu'il est une fin en soi et non un moyen), et comme elle est posée aussi de façon diverse dans toutes les cultures. Selon Paul Ricœur, aussi loin que l'on remonte, on trouve dans toutes les cultures cette exigence que « *quelque chose est dû à l'être humain du seul fait qu'il est humain* ». Cette exigence, de plus en plus nette à mesure que s'affirment les civilisations, prend la forme du respect universel des morts, et de la dignité due aux plus faibles et aux plus démunis. Le sentiment d'indignation (est indigne, *anaxios*, ce qui détruit ce qui est digne, *axios*) est souvent un indice de la présence du principe de dignité ontologique : « *Un homme qui se conduit mal est indigne de sa dignité, voilà tout. (...) Mais précisément, si nous jugeons sa conduite indigne, c'est à l'aune de cette dignité ontologique que nous lui conférons* » (Fiat 2010).

LA DIGNITÉ-DÉCENCE : le mot « digne » est dérivé du latin *dignus*, lequel renvoie à *debet*, « il convient », auquel se rattachent deux substantifs : *decus*, *decor*. *Decus* signifie « bienséance, décence, dignité ».

LA DIGNITÉ-LIBERTÉ : la dignité humaine a été par les Anciens, au Moyen Âge, puis par Kant et par les Lumières, sous des formules diverses, associée à la nature raisonnable de l'être humain et à la liberté de la volonté qui s'ensuit.

L'existence de ces couches de signification fait de la dignité une notion dont l'usage peut varier et devenir incohérent. Ainsi la dignité peut être invoquée comme argument permettant à un malade atteint d'une maladie incurable d'arrêter de prendre ses médicaments afin de « mourir dignement », ou au contraire pour lui refuser cette liberté de choix et lui enjoindre de se soigner, la vie possédant, en tant que tel, un caractère digne (Schulman, 1998). Dans un tel cas, deux approches de la dignité s'opposent : la dignité conçue comme autonomie de la volonté et la dignité ontologique.

LE POINT DE BASCULE

- Selon De Koninck et Gilbert Laroche (2006), « la dignité humaine » devient, en ce début du 21^e siècle, l'argument ultime invoqué dans les grandes causes notamment parce que le recul des précédents systèmes de pensée rend urgente « la nécessité d'un accord universel unique minimal autour d'un principe commun à toute l'humanité » et ce, malgré la reconnaissance du pluralisme des croyances.
- Le principe de dignité humaine pénètre le droit français avec le statut de notion matricielle (Cossalter, 2014) : le principe de dignité étant une qualité substantielle de la personne humaine, on parle de principe matriciel, indérogeable, absolu. Elle est un postulat qui n'appelle pas de démonstration. Du principe du droit à la dignité découlent d'autres droits : le principe de la primauté de la personne humaine, le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie, l'inviolabilité de l'intégrité, l'absence de patrimonialité du corps humain, l'intégrité de l'espèce humaine.
- Depuis la décision du 27 juillet 2004 du juge constitutionnel (contrôle de la conformité des lois dites de « bioéthique » du 29 juillet 1994) le principe de « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation » a une valeur constitutionnelle.
- Le principe de dignité prend aussi une place de plus en plus importante dans le monde, comme principe intangible et comme principe premier, d'où découlent d'autres principes et des droits.

- Le principe de dignité¹ ne remplace pas pour autant dans les édifices juridiques les autres principes fondamentaux d'égalité et de liberté : il doit se concilier avec eux.
- En France la progression du principe de dignité est freiné parce que le principe d'égalité est au sommet des principes fondamentaux du droit constitutionnel français. La place de l'égalité dans le système français est aussi fondamentale que la dignité dans le système allemand (Article 1^{er} de la Loi Fondamentale : « Die Würde des Menschen ist unantastbar » : « la dignité de l'être humain est intangible »).

L'effet de recouvrement entre égalité et dignité s'exprime dans l'expression d'égalité de dignité. C'est parce que tous les membres de la communauté humaine sont investis de la même dignité que leur traitement ne peut être qu'égal. Cette expression pose donc la primauté de la dignité sur l'égalité.

Selon Cossalter, le principe de dignité pourrait trouver à s'appliquer en substitution de l'égalité dans le domaine des « discriminations interdites » posées à l'article 1^{er} de la constitution française : l'origine, la race, la religion, le sexe. Jusqu'à présent, le droit français a fait une place plus importante à la dignité dans les domaines de lutte contre les discriminations sexuelles (loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes) sans pour autant la substituer ou la faire prédominer sur les principes existants. En revanche en matière de bioéthique, la dignité s'exprime seule, et non pas comme complément.

- Le terme de dignité est parfois l'expression de la notion plus circonstancielle de « décence ». Quand dans les politiques de logement il est question de les rendre conformes à la dignité humaine, l'obligation se résout en général en une garantie d'un logement décent.
- La dignité est une notion centrale dans deux paradigmes qui tendent à s'imposer : dans l'optique de l'**inclusion active**, la participation active de chacun à la société, à la mesure de ses capacités, doit permettre de « vivre en dignité » ; dans l'optique des **capabilités**, la dignité humaine est à la fois inhérente à la personne (dignité ontologique), mais elle demande à être développée. Il convient de protéger les domaines de liberté qui sont si centraux que leur absence rend la vie indigne (comme l'éducation primaire et secondaire). Pour Nussbaum, une vie humainement digne exige que soit garanti à chacun un seuil de dix capabilités centrales².

LE POINT DE CONTROVERSE

- Mettre ou non le principe de la dignité des personnes dans les objectifs de politique publique a des répercussions concrètes sur l'orientation et le contenu de ces politiques. Insister sur la dignité ou sur la satisfaction des préférences ne conduit pas au même résultat, explique Nussbaum. Ainsi, dans de nombreux domaines, insister sur la dignité de la personne conduit à des choix politiques qui soutiennent l'autonomie (exemple : éducation de personnes handicapées).
- En Allemagne et en Angleterre notamment, des combats sont menés autour de la notion de « travail digne », de « travail décent », de « bon travail ». Durant le mandat de Gerard Schröder, en 2007, la confédération des syndicats allemands (DGB) a lancé la campagne « Gute Arbeit » (bon travail), en faveur d'un salaire minimum légal universel (mis en place par la suite) et de l'amélioration des conditions de travail. Cette bataille a été menée au nom notamment de la dignité humaine. La notion de « travail décent » est promue par le Bureau international du Travail. Le Vatican a aussi pris position pour promouvoir une telle conception du travail. Pour R. Castel, « les protections et les droits doivent s'adapter aux formes nouvelles du travail, mais sans valider certaines de ses formes actuelles qui n'assurent pas la dignité des travailleurs. » (interview Millénaire³)

1. Le concept de « dignité humaine » occupe une place éminente dans les textes relatifs à la bioéthique, tels que la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'Homme de l'UNESCO (2005). L'article premier de la Charte européenne des droits fondamentaux (2000) est consacré à la dignité humaine.
2. 1. La vie : être capable de mener sa vie jusqu'au terme d'une vie humaine d'une longueur normale ; 2. La santé du corps : être capable d'être en bonne santé, être convenablement nourri, avoir un abri décent ; 3. L'intégrité du corps : être capable de se déplacer librement de lieu en lieu, d'être protégé contre une attaque violente, etc. ; 4. Les sens, l'imagination et la pensée (qui repose sur l'éducation, et la liberté d'expression) ; 5. Les émotions : être capable de s'attacher, d'aimer, de se développer sur le plan émotionnel ; 6. La raison pratique : « être capable de se former une conception du bien et de participer à une réflexion critique sur sa propre vie » ; 7. L'affiliation : être capable de vivre avec et pour les autres, de développer de l'empathie, et aussi avoir les bases sociales du respect de soi et de non humiliation, ce qui suppose l'interdiction des discriminations ; 8. Les autres espèces : attention et vie en relation avec le vivant ; 9. Le jeu : être capable de rire, jouer, jouir de loisirs ; 10. Contrôle sur son environnement, environnement politique (participation aux choix politiques qui gouvernent sa vie), environnement matériel (être capable et avoir le droit de propriété), droit de chercher un emploi sur une base égale avec les autres, de travailler comme un être humain, etc.

- Philippe Cossalter, *La dignité humaine en droit public français : l'ultime recours* - Intervention à la 7^e conférence-débat du Centre de droit public comparé, Université Panthéon-Assas Paris II, 2014
- Éric Fiat, *Grandeurs et misères des hommes. Petit traité de la dignité*, Paris, Larousse, 2010
- Thomas De Koninck et Gilbert Larochelle (2006), *La dignité humaine, philosophie, droit, politique, économie, médecine*, Thomas De Koninck et Gilbert Larochelle (dir.), Reliance, 2006/2 (n°20)
- Thomas De Koninck, *La dignité point de repère*, Conférence au 24^e congrès du Réseau de soins palliatifs du Québec, 12 mai 2014, <http://www.philomondeactuel.chaire.ulaval.ca/activite/la-dignite-point-de-repere/>
- Jean Pradel et Michel Danti-Juan, *Droit pénal spécial*, Cujas, 2014
- Adam Schulman, *Bioethics and the Question of Human Dignity*, in *Human Dignity and Bioethics*, rapport du Conseil du président des États-Unis sur la bioéthique, 1998



L'ÉGALITÉ (DES CHANCES)

Cédric POLÈRE

En poursuivant un objectif ultime d'émancipation de l'individu, l'insertion par l'activité économique participe d'un projet de société. Cet objectif contribue aussi à donner un cap pour l'ensemble des politiques publiques. Mais quelle est la nature de cet idéal aujourd'hui ? Et quel sens donner à l'autonomie, qui semble être une condition de l'émancipation ?

COMMENT CES NOTIONS SONT POSÉES DANS LES POLITIQUES D'INSERTION, SOCIALES ET D'EMPLOI ?

La notion d'« égalité des chances » est mentionnée dans l'exposé des motifs de la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : « *Le projet de loi qui vous est soumis s'articule ainsi autour de trois piliers fondamentaux : l'emploi et l'activité, le logement, l'égalité des chances.* »

« *Le titre III contient différentes réformes destinées à rétablir l'égalité effective des chances en s'attaquant à la source aux inégalités. Les inégalités initiales se cumulent et s'aggravent, elles figent et sclérosent notre société. Avec un ascenseur social bloqué, le pays n'est servi que par une fraction de ses talents et laisse les autres en marge de la société. La République doit se donner les moyens de relancer la mobilité et la libre circulation des talents. L'égalité des chances doit cesser d'être un concept abstrait.* ». Le projet de loi prévoit ainsi, pour les enfants en grande fragilité dès la maternelle, la création d'équipes de réussite éducative pour accompagner au total 225 000 enfants, un effort en faveur de l'accueil et de l'encadrement des collégiens en difficulté et une réforme de la dotation de solidarité urbaine. Ces mesures sont prolongées par un ensemble d'actions.

Dans l'État de droit et dans l'édifice constitutionnel, c'est le principe d'égalité et non d'égalité des chances qui a une place centrale. Plusieurs textes à valeur constitutionnelle, qui définissent les principes supérieurs de la République française, débutent par l'énoncé du principe d'égalité. Selon la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.* » (art. 1^{er}) Dans la Constitution de 1958 « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.* »

(art. 1^{er}) Le droit qui constitue l'égalité est, avec le droit à la liberté de l'individu, un des premiers piliers de tous les autres droits de la personne. Dans les textes constitutionnels et la jurisprudence, c'est la conception universaliste et unitaire de l'égalité qui domine. Le principe d'égalité « devant la loi », qui signifie que les sujets de droit bénéficient d'une situation d'égalité au regard de l'application de la loi, est la catégorie fondamentale du droit français en matière d'égalité.

COMMENT CETTE NOTION RÉACTUALISE DES ÉLÉMENTS DU SOCLE FONDATEUR DE NOTRE SOCIÉTÉ ?

L'égalité occupe une place centrale dans la pensée politique française, qui n'est pas prête d'être remise en cause. Le principe d'égalité des individus a été défendu par les philosophes individualistes anglais du 18^e siècle, puis par les philosophes des Lumières. La notion d'égalité trouve donc son origine surtout dans la philosophie politique. On considère

que la démocratie est née en France avec la conquête de l'égalité. C'est par cette valeur que se réalise la rupture avec les sociétés d'ordre, où la liberté varie en fonction des statuts et des conditions sociales. L'égalité, davantage que la liberté, fonde en France la citoyenneté. Elle est sensée transcender les déterminations individuelles pour instituer chacun en membre de la communauté des citoyens. Cet idéal est celui d'une société d'égaux façonnée par l'État.

Le programme du cheminement vers l'égalité a été indiqué par Tocqueville : l'égalisation des statuts juridiques, puis l'égalisation des droits politiques, et enfin l'égalisation des conditions de l'existence matérielle. Cette dernière forme d'égalité (on parle d'égalisation des conditions) prône la réduction des écarts entre les citoyens pour que le lien social fonctionne bien. De cette exigence découle le développement de l'État-Providence.

LE POINT DE BASCULE

- Selon les doctrines réformistes du début du 19^e siècle, la question sociale est indissociable de la question économique. Il convient de réduire ce qui est de l'ordre de l'hérédité, en donnant à tous les individus les moyens de construire leurs capacités, de manière à ce que le système social et économique fonctionne bien. L'approche est à la fois utilitariste et morale. Dans les termes actuels, on revient à l'idée que la question des inégalités est indissociable de la performance économique. « *La promotion de l'égalité des chances est importante en ce qu'elle assure la meilleure utilisation des talents disponibles* » écrit Anthony Giddens dans un ouvrage de 2007. Cela fait écho à l'objectif saint-simonien de hiérarchie des capacités produite par un fonctionnement que l'on appellerait aujourd'hui méritocratique. Pour parvenir à augmenter l'égalité des chances, il est admis qu'il faut une redistribution importante, de manière à égaliser à minima les conditions de vie (Giddens 2007, François Dubet 2011). Si les chances sont définies comme la possibilité de circuler dans la structure sociale en fonction de son mérite et de sa valeur, explique Dubet, cette fluidité est d'autant plus grande que la distance des places est resserrée, que ceux qui montent n'ont pas trop d'obstacles à franchir et que ceux qui descendent ne risquent pas de tout perdre.
- Cette conception de la justice, qui s'impose progressivement aujourd'hui, est donc centrée sur l'égalité des chances offerte à tous d'occuper toutes les places en fonction d'un principe méritocratique. Ce modèle vise moins à réduire l'inégalité des positions sociales qu'à lutter contre les discriminations qui font obstacle à la réalisation du mérite permettant à chacun d'accéder à des positions inégales au terme d'une compétition équitable. Dans ce modèle, la justice commande que les enfants d'ouvriers aient les mêmes chances que les enfants de cadres de devenir cadre à leur tour. Mais comme indiqué plus haut, égalité des conditions et égalités des chances ne sont pas des objectifs incompatibles, au contraire même. En revanche on peut discuter de ce qui est à rechercher en priorité. Selon Dubet, l'égalité des conditions, invitant à resserrer la structure sociale, est à la fois bonne pour les individus (elle renforce leur autonomie), comme elle est bonne au niveau de la société (elle accroît la confiance et la cohésion sociale), et elle est bonne aussi pour l'État-providence (elle évite de mettre en place des politiques spécifiques pour réparer les effets des inégalités).
- Dans l'approche par les capacités, interprétable comme une théorie de mise en place d'une société d'égalité des chances, les institutions publiques ont pour tâche de rendre accessibles aux citoyens des moyens qui vont leur permettre de mener à bien leur conception de la « vie bonne ». On doit y inclure les moyens dits de base comme l'éducation fondamentale et spécialisée et la formation permettant de s'insérer. Cette conception met l'accent sur le renforcement de l'autonomie de la personne.
- De multiples travaux attestent que l'égalité sociale est une condition d'efficacité des sociétés. Ainsi, une étude très poussée menée durant plusieurs années par deux épidémiologistes américains, Kate Pickett et Richard Wilkinson (2009) démontre que plus une société est égalitaire, et mieux ses habitants se portent. Les différences très marquées d'espérance de vie entre classes sociales au sein des pays riches et en particulier aux États-Unis, ainsi que les homicides, le taux d'emprisonnement, la mortalité infantile, la

santé (maladies mentales, obésité, ...) s'expliquent par la répartition inégale de la richesse. Les inégalités ont un coût social et économique important : en entravant les chances des individus, elles réduisent leurs capacités contributives, leurs compétences et leur potentiel global, réduit la productivité, et mettent en péril l'équilibre de l'État-providence. Selon Esping-Andersen (2008), l'État social moderne, efficace, est donc celui qui empêche la formation des inégalités, en particulier concernant le développement des savoirs et compétences permettant l'accès à une qualification professionnelle. Dans la mesure où l'augmentation des inégalités de revenus menace la structure des opportunités (« *les inégalités augmentant, la capacité des parents à investir dans l'avenir de leurs enfants deviendra elle aussi plus inégale. L'hérédité sociale en sort renforcée* ») il préconise trois mesures : réduire l'effet revenu par une redistribution élevée des revenus en faveur des familles, de manière à réduire de manière efficace le coût des externalités sociales liés à la pauvreté infantile ; agir en faveur de l'emploi des mères au sein des ménages, en particulier dans les familles monoparentales ; agir sur les bases cognitives décisives construites au cours des premières années, dès l'âge préscolaire, de manière à équilibrer les chances.

- La démonstration est aussi présente chez John Rawls, avec la promotion du modèle de la « démocratie de propriétaires ». Selon Rawls, le « capitalisme de l'État-providence » laisse subsister d'importantes inégalités. Dans ce type de système, écrit-il dans son ouvrage *La justice comme équité, une reformulation de la théorie de la justice* (2003), l'immobilité est à la fois au sommet de la pyramide sociale, avec une minorité qui concentre les richesses et se reproduit. Elle est aussi en bas de l'échelle, avec une classe déshéritée dépendante des prestations sociales. Dans la démocratie de propriétaires que Rawls appelle de ses vœux, « *Les institutions doivent, dès le départ, placer entre les mains des citoyens en général, et non pas seulement de quelques-uns, des moyens productifs suffisants pour qu'ils soient des membres pleinement coopérants de la société sur une base d'égalité. Parmi ces moyens, on doit compter le capital humain autant que le capital réel, c'est-à-dire une connaissance et une compréhension des institutions, une instruction développant les capacités et les compétences* » (Rawls, 2003).

LE POINT DE CONTROVERSE

- La controverse se fait entre une approche qui voudrait restreindre (sur le plan des flux financiers) les mécanismes redistributifs qui jusque-là sont un volet essentiel de la solidarité dans l'État-providence, et une autre approche qui défend au contraire le bien fondé d'une solidarité par la redistribution. Les tenants de la redistribution sont les plus hostiles à une approche qui, au nom de l'égalité des chances, renoncerait à l'égalisation des conditions. Ainsi, pour répondre à la question des inégalités, Giddens (2007) estime qu'il faudrait investir massivement dans l'éducation précoce des enfants. C'est ainsi que l'on pourrait contrer la reproduction des inégalités sociales, et assurer aux enfants une égalité des chances. Il propose alors un État moins redistributeur et plus « investisseur social ». À noter qu'il assimile alors inégalités à exclusion, et égalité à intégration (sociale, politique et économique) ce qui, au regard des conceptions françaises, est une approche très restrictive de l'égalité.
- Un autre point de controverse porte sur la capacité des États à concrétiser le principe d'égalité des chances. Alors que l'égalité des chances est une condition centrale de réussite des modèles de l'État social actif et de l'investissement social, ses conditions sont loin d'être atteintes. La reconfiguration de l'État-providence a surtout pour effet de limiter les effets désincitatifs et de passivité de la protection sociale. Christian Arnspenger (2000) démontre de manière convaincante que l'égalisation des chances prônée par les partisans de l'État social actif (modèle 3^e voie britannique) ne peut être réalisée, en raison des modifications structurelles du capitalisme qui ont appelé cet ESA.

« Les bénéficiaires du système capitaliste actuel y perdraient grandement s'ils commençaient à contribuer réellement à la mise en place pleine et complète du projet de l'ESA, c'est-à-dire s'ils acceptaient de déboursier les montants réellement nécessaires à la pleine égalisation des chances. La structure politique et sociologique de l'ESA l'empêche lui-même de se réaliser pleinement car ceux qui bénéficient du capitalisme tel qu'il est n'ont strictement aucun intérêt à financer cet ESA à un niveau autre que minimal et factice. En pratique, cela signifie qu'on s'orientera plutôt vers des mesures d'allègement des charges patronales pour les "bas salaires" (alors que le nombre d'emplois peu qualifiés n'a pratiquement aucune chance ne serait-ce que de rester stable, encore moins de s'accroître, dans les conditions technologiques actuelles) et vers des rationalisations de l'enseignement public (de manière à "dégager des marges budgétaires" pour des réformes fiscales destinées à réduire encore les charges patronales, etc.) — donc vers un fort maintien de l'idéologie du travail salarié pour tous sans plus aucun moyen de la réaliser — plutôt que vers un accroissement substantiel du financement des écoles, des formations professionnelles, et vers un accroissement massif des subventions en direction des secteurs public, associatif et de proximité. Et du coup, malgré ou peut-être à cause de l'attrait important de son idéal, l'ESA dégènera en un État victorien du "workfare" et des "pièges à l'emploi" généralisés, où "la famille" (qu'elle soit classique ou recomposée) et "la communauté locale" reprennent le rôle d'une structure de solidarité que l'État a délaissée, avec toutes les dérives que cela peut engendrer (emprise identitaire, immobilité sociale, etc.) si l'égalité des chances n'a pas été suffisamment mise en place ».

documents mobilisés

- Christian Arnsperger, *Nouvelle question sociale et obstacles à la solidarité. L'État social actif « de gauche » : authentique idéal de solidarité ou lamentable mascarade idéologique ?*, FNRS & Chaire Hoover (UCL), 2000
- François Dubet, *Égalité des places, égalité des chances*, Études, Tome 414, 2011
- Gøsta Esping-Andersen, *Trois leçons sur l'État-providence*, 2008
- Kate Pickett et Richard Wilkinson, *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londres, 2009





WWW.
MILLENAIRES.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

Direction de la prospective et du dialogue public

Métropole de Lyon
20, rue du Lac
CS 33569
69505 Lyon cedex 03

Novembre 2016

la métropole
GRAND LYON