



Anne-Elisabeth BEUZIT

anneelisabeth.beuzit@administrateur-inet.org



Nicolas REYNAUD

nicolas.reynaud@administrateur-inet.org



Kevin MELLOU

kevin.mellou@administrateur-inet.org

**DÉPARTEMENT
DE MAINE-ET-LOIRE**



**VERS UNE POLITIQUE
D'INSERTION PLUS
PERFORMANTE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ **Thérèse MÉNARD**

Directrice adjointe de l'insertion

CONTEXTE ET OBJECTIFS

En adoptant le projet de mandat Anjou 2021 en janvier 2015, les élus du conseil départemental de Maine-et-Loire ont affirmé leur volonté de faire de l'accès à l'emploi la priorité de la politique d'insertion. Cet objectif conduit à interroger le contenu de l'offre d'insertion du département. Fruit d'une sédimentation d'actions héritées de l'histoire et de la dynamique associative locale, celle-ci peut en effet être perçue comme manquant de cohérence et de progressivité. Sous certains aspects, elle apparaît également en décalage avec les besoins des publics et des territoires, ce qui se traduit par la faible fréquentation de certaines actions. Enfin, les acteurs qui la portent, en grande partie des associations locales, peinent à renouveler, et parfois même à pérenniser des actions dont la pertinence n'est pas vraiment évaluée.

Cette situation s'explique en partie par les marges de manœuvre financières dont ont longtemps disposé les départements, et par l'objectif de couverture territoriale qui a guidé les politiques d'insertion dès la mise en place du RMI. Elle se trouve aujourd'hui remise en cause par l'augmentation des contraintes financières.

Dans cette optique, la commande initiale portait sur l'identification des leviers disponibles pour une redynamisation de l'offre départementale et une mobilisation des partenaires autour des

priorités politiques départementales. Il s'agissait notamment de repérer, en amont du renouvellement du Plan Départemental d'Insertion (PDI) et du Pacte Territorial d'Insertion (PTI), prévus dans le courant de l'année 2017, des actions ou des démarches innovantes susceptibles de répondre à cette ambition.

Le travail mené au cours de la mission a conduit à repositionner la commande initiale, en accord avec la direction générale adjointe DSS. Le caractère très contraint de la politique d'insertion, lié à l'interdépendance des acteurs et aux faibles marges de manœuvre budgétaires, impose en effet l'identification d'autres leviers d'amélioration, notamment au niveau organisationnel.

MÉTHODE DÉPLOYÉE, RÉSULTATS, PRÉCONISATIONS

Méthode

La mission s'est déroulée en deux temps. Dans un premier temps, un travail de diagnostic des besoins, de l'offre existante et de la politique d'insertion a été réalisé. Celui-ci s'est accompagné d'une recherche de bonnes pratiques dans d'autres départements, afin de repérer des pistes d'actions innovantes et des leviers d'amélioration de la mise en œuvre de la politique publique.

Pour ce faire, une trentaine d'entretiens ont été menés.

Ainsi, l'équipe a rencontré des représentants des différents professionnels du département exerçant des missions dans le domaine de l'insertion, au sein de la direction de l'insertion (notamment chargés de développement insertion, conseillers emploi formation, chargés de suivi des parcours, chargée de mission PTI) et au sein de la direction de l'action sociale territoriale (responsables de pôles départementaux des solidarités et de maisons des solidarités, chargés de mission insertion).

Des échanges ont eu lieu avec des représentants du monde associatif (Emmaüs, FNARS, COORACE, fédération des GEIQ), des partenaires institutionnels (direction de l'emploi et de la formation

professionnelle de la région Pays de la Loire, UT-DIRECCTE Maine-et-Loire) et des élus de communes du département.

Enfin, le travail de benchmark a amené le groupe à s'entretenir avec des professionnels de différents départements ayant mené une réflexion sur leur politique d'insertion et la dynamisation de leur offre.

Cette approche a été complétée par le traitement de plusieurs sources de données relatives aux besoins et à l'offre d'insertion, et leur analyse, notamment par la réalisation de cartographies :

- ➔ Budget 2016 du conseil départemental ;
- ➔ Tableau de suivi de l'offre départementale interne à la direction de l'insertion ;
- ➔ Tableaux de bord de suivi des volumes de bénéficiaires du RSA, produits par la direction de l'insertion ;
- ➔ Données INSEE ;
- ➔ Enquête Besoins en Main-d'Œuvre (BMO) 2016 de Pôle Emploi.

Dans un second temps, au regard des résultats du diagnostic et du benchmark, le groupe a pu proposer des axes stratégiques de travail pour une politique d'insertion plus efficiente, eux-mêmes assortis de mesures opérationnelles déclinées sous la forme d'un plan d'action.

Quatre axes stratégiques pour une politique d'insertion plus performante

Compte tenu de la complexité de la politique d'insertion, de l'intrication des acteurs et des dispositifs, il est apparu pertinent de proposer des axes stratégiques d'amélioration de la politique publique plutôt que des scénarios type, difficilement réalisables. Ces axes ont ensuite été déclinés en actions pouvant être mises en place indépendamment les unes des autres, dans des temporalités différentes.



S'affirmer comme chef de file de la politique d'insertion sur son territoire

La complexité du champ social, la diversité de ses acteurs, des dispositifs et l'éclatement des prises en charge créent le besoin d'un chef de file, place que le département a du mal à occuper aujourd'hui. En effet, il apparaît davantage comme un agrégateur d'initiatives portées par des associations partenaires et un cofinanceur que comme un véritable stratège.

Les partenaires institutionnels ou associatifs lui reconnaissent pourtant une légitimité dans plusieurs domaines :

- ➔ la définition de priorités pour la politique d'insertion sociale ;
- ➔ la production et l'analyse de données permettant une connaissance fine des publics et des besoins ;
- ➔ l'animation du partenariat sur les territoires ;
- ➔ l'accompagnement des territoires dans le développement des initiatives de proximité grâce à ses capacités d'ingénierie.

En définissant clairement ses orientations stratégiques, en se positionnant à la fois comme un expert et comme une personne ressource pour les échelons de proximité, le département peut ainsi espérer jouer un rôle d'entraînement et de structuration du partenariat.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Créer un observatoire départemental de l'insertion.
- ➔ Formaliser l'animation territoriale de la politique d'insertion.
- ➔ Organiser des assises de l'insertion.

Mettre l'emploi au cœur de l'offre d'insertion

Le cloisonnement de l'offre favorise l'inertie des parcours, en particulier pour les bénéficiaires jugés éloignés de l'emploi. L'approche traditionnelle est en effet une approche séquentielle, par étapes : le bénéficiaire doit d'abord lever ses freins à l'emploi avant de pouvoir élaborer un projet professionnel. Cette lecture trop mécaniste et déterministe des profils est remise en cause par une partie des professionnels de l'insertion qui considèrent que la mobilisation du bénéficiaire et sa volonté de revenir vers l'emploi sont des leviers tout aussi puissants que les freins.

Les rares études menées sur les trajectoires des bénéficiaires du RSA au niveau national ou dans des départements comme le Val-de-Marne, semblent confirmer cette hypothèse. De plus, une grande majorité des bénéficiaires expriment un souhait de retour à l'emploi, comme dans beaucoup de départements contactés.

Dans cette logique, il s'agit de déplacer le regard des freins qui entravent vers les compétences et les ressources de l'individu. L'offre d'insertion doit alors être pensée comme une boîte à outils diversifiée accessible à tous, à tous les moments du parcours, et au service d'un objectif prioritaire l'emploi. Cet infléchissement suppose notamment que l'on retrouve au sein de chaque action cette préoccupation, par exemple avec le développement de mises en situation professionnelles graduées.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Diversifier les outils de mise en concurrence de manière à créer une émulation entre acteurs et favoriser l'innovation.
- ➔ Utiliser la commande publique départementale comme un outil d'insertion.

Favoriser l'appropriation de l'offre par les prescripteurs

L'utilisation optimale des outils à disposition passe par une bonne connaissance et une bonne appropriation de l'ensemble de l'offre par les prescripteurs et les usagers. Dans un contexte où les travailleurs sociaux disposent d'un temps limité pour l'accompagnement des personnes en insertion, il apparaît impératif de garantir un accès simplifié à l'offre, et également de créer les conditions pour une prescription rapide et éclairée, en favorisant le lien de confiance avec ceux qui conçoivent l'offre d'une part et en développant des outils numériques adaptés à ces exigences, d'autre part.

Parmi les actions proposées :

- ➔ Travailler sur la segmentation de l'offre.
- ➔ Repenser le portail insertion en incluant un moteur de recherche permettant de rechercher rapidement les actions en fonction de plusieurs critères (types d'actions, objectifs poursuivis, localisation géographique, etc.).
- ➔ Développer un outil informatique permettant d'avoir le nombre de places disponibles en temps réel dans les actions et de prendre rendez-vous avec les structures porteuses.

Favoriser la réactivité et la continuité de la prise en charge

Les délais entre l'inscription et l'entrée dans la première action, les nombreuses discontinuités liées aux procédures de renouvellement des contrats, les difficultés à assurer un suivi individualisé et un enchaînement relativement harmonieux des actions, sont autant de facteurs qui jouent contre le maintien dans le temps d'une

dynamique positive chez le bénéficiaire. Dans cette perspective, il est indispensable de se donner les moyens, d'une part, d'accélérer les mises en parcours ; d'autre part d'être en mesure d'exploiter au mieux ce qui a été acquis au cours des actions pour permettre une progression du bénéficiaire vers l'emploi.

Parmi les actions proposées :

- Dématérialiser le parcours de manière à limiter les délais de procédure et à faciliter les échanges avec les opérateurs en charge de la mise en œuvre des actions.
- Expérimenter des dispositifs permettant d'accélérer la mise en parcours des bénéficiaires grâce à la prescription d'actions dès l'orientation.
- Formaliser des parcours type modulables sur la base de profils présentant des caractéristiques communes afin de faciliter la prescription et l'enchaînement des actions.

BILAN

Dans cette configuration, il est difficile pour un acteur seul, élu comme manager, de disposer, d'une part, d'une vision complète des problématiques liées à la politique publique, et d'autre part des moyens d'action et de la légitimité nécessaires à la correction des problèmes perçus. Il en résulte un déficit de pilotage, chaque acteur poursuivant ses objectifs propres à partir d'une stratégie fondée sur les informations parcellaires dont il dispose.

Cette situation est aggravée quand l'objet de l'action publique en question se prête difficilement à la fixation d'objectifs et d'indicateurs de résultats consensuels, comme c'est le cas de la politique d'insertion, et, plus généralement, des politiques sociales.

Dans ce cas, la mise en place d'une démarche d'amélioration de la performance ne peut passer exclusivement par la réinterrogation du contenu de l'action d'un acteur, en l'espèce la direction de l'insertion du conseil départemental de Maine-et-Loire, même si cette approche peut être la plus intuitive au premier abord. Il convient alors de l'enrichir par une réflexion organisationnelle et partenariale,

et de s'attacher à objectiver au maximum les problèmes perçus afin de favoriser l'élaboration progressive d'un diagnostic partagé.

Il convient également de souligner l'importance de la circulation de l'information dans l'atteinte des objectifs d'une politique publique complexe comme celle de l'insertion. Les enjeux liés au système d'information et à la formation des agents à l'utilisation des outils numériques sont ainsi devenus de véritables enjeux stratégiques, qu'il convient de ne pas négliger. Ils conditionnent en effet fortement, la réactivité de la prise en charge, l'ajustement de l'offre aux besoins, l'évaluation, des actions et, in fine, le pilotage de l'action publique territoriale.

TRANSFERT

Il est apparu, au cours de la réalisation du projet, que la grande majorité des problématiques abordées n'étaient pas propres au département de Maine-et-Loire, mais communes à l'ensemble des départements. Elles résultent en effet de la structuration nationale des politiques d'insertion, et en particulier du dispositif RSA, et de l'effet ciseaux provoqué par la crise économique, lequel se traduit par une forte pression sur les moyens financiers des départements alors que le besoin des publics en insertion a été croissant.

Les réflexions conduites aujourd'hui dans plusieurs départements sur la redynamisation des politiques d'insertion se focalisent sur un décroisement entre les orientations « emploi » et « insertion sociale » et plus généralement sur les moyens d'accélérer la prise en charge et les parcours des bénéficiaires.

Ces thématiques ont été explorées dans ce projet collectif, qui s'attache à mettre en avant l'intérêt des solutions envisagées sans occulter leurs limites et qui pourra ainsi inspirer utilement d'autres départements s'interrogeant sur l'efficacité de leur politique d'insertion.