

Evaluation: opportunité et utilité pour le pilotage de la politique Insertion du Département de Meurthe-et-Moselle

Etienne Poizat Directeur Finances, Affaires Juridiques, Evaluation
Emmanuelle Poissonnier / Catherine Coulin: Service Contrôle de Gestion, Observatoire, Evaluation
Christan Laubressac : ASDO Etudes
JFE 16 – 11 Novembre 2017



Société Française de l'Évaluation

Une association au service de l'action publique



Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI):

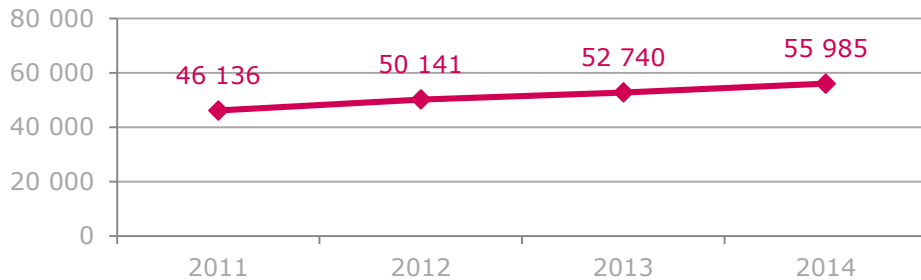
- 1. Contexte et enjeux**
- 2. Trois grandes questions évaluatives**
- 3. Méthode et calendrier**
- 4. Aide à la décision: nouveau PDI - PTI**

1. Contexte et enjeux :

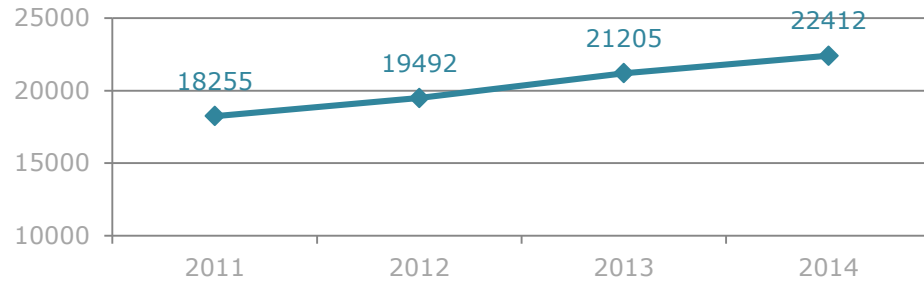
- **Enjeux sociétaux et financiers importants:**
 - 28 949 foyers payables et 54 821 personnes couvertes par le RSA au 31 décembre 2015: 7,8% de la population.
 - Budget Insertion (ch 017) CA 2014 : 130M€ soit 20% des dépenses réelles de fonctionnement
- **Efficience:** une des questions évaluatives
- **Légitimer les résultats de l'évaluation:** méthodes quantitatives et qualitatives: croiser les regards
- **Aide à la décision:** recommandations pour PDI

1. Contexte et enjeux: quelques données de contexte

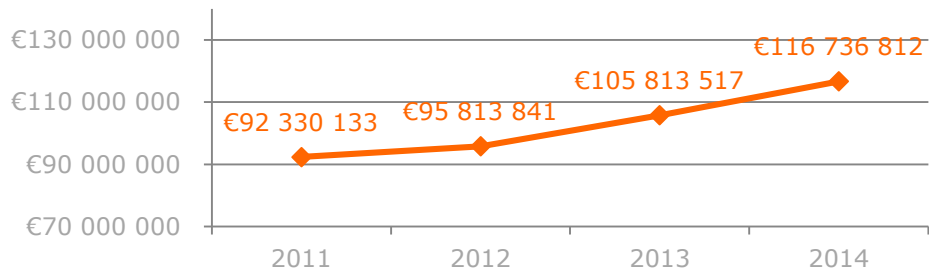
Evolution du nombre de DEFM (catégories A, B, C) entre 2011 et 2014 en Meurthe-et-Moselle



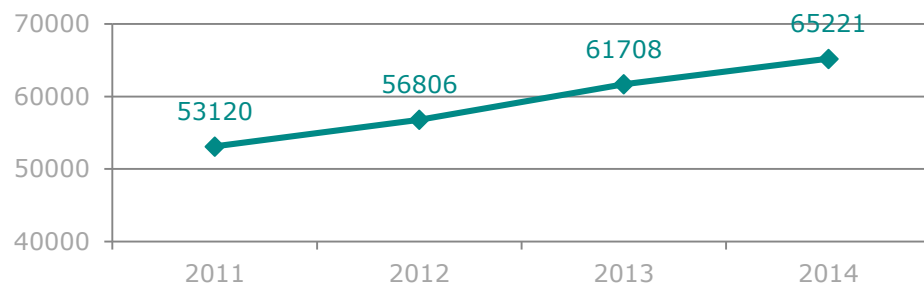
Evolution du nombre de foyers bénéficiaires du RSA droits et devoirs entre 2011 et 2014 en Meurthe-et-Moselle



Evolution des dépenses liées au versement de l'allocation entre 2011 et 2014 en Meurthe-et-Moselle



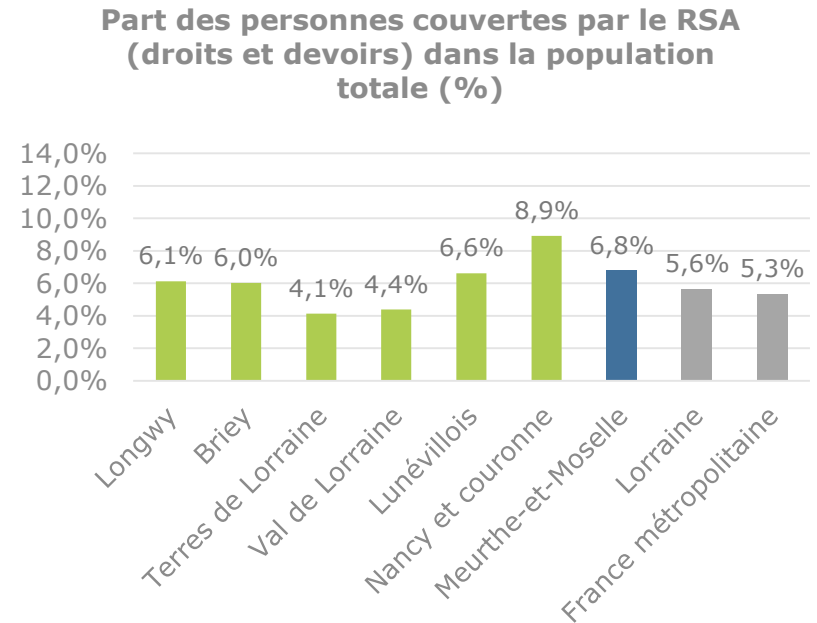
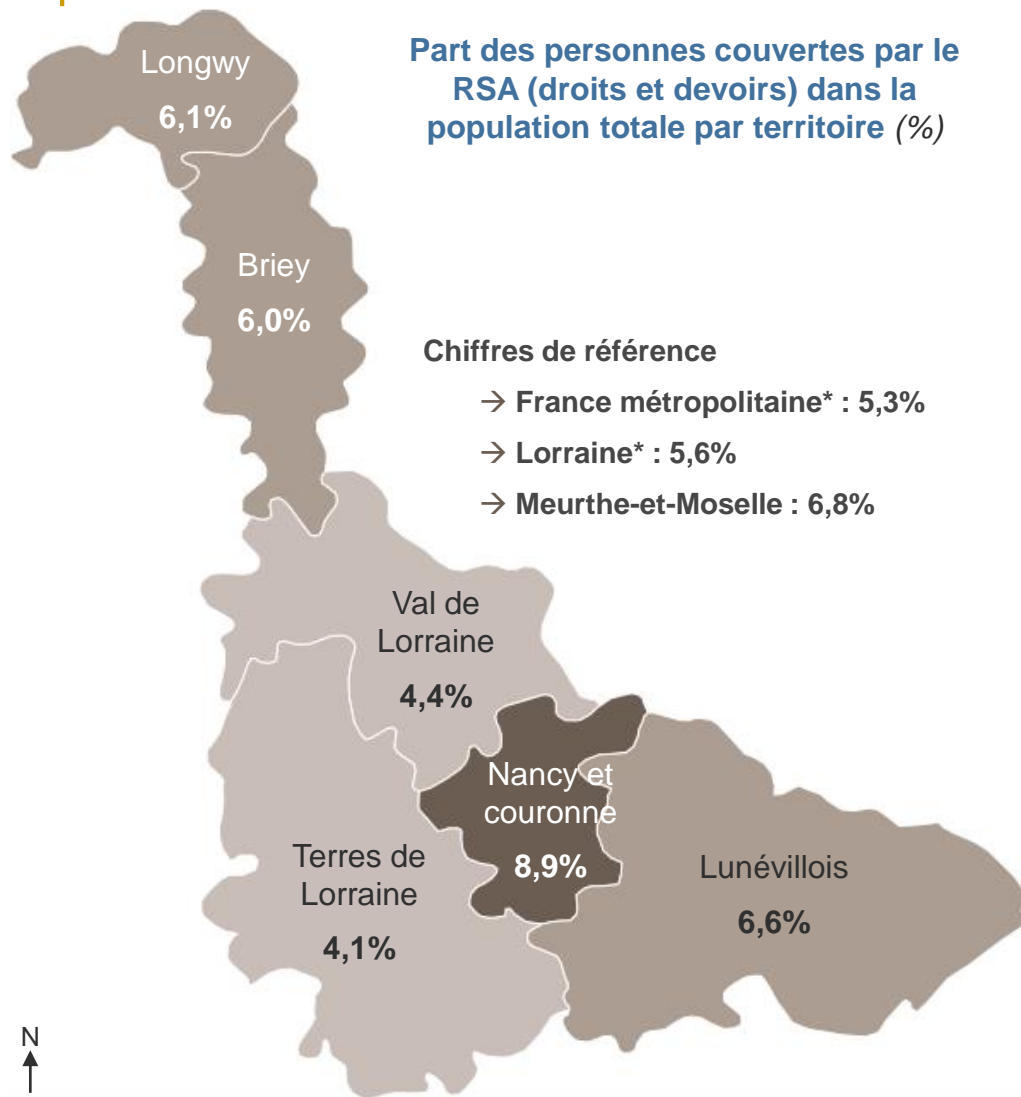
Evolution du nombre de foyers bénéficiaires du RSA droits et devoirs entre 2011 et 2014 en Lorraine



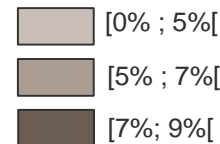
1. Contexte et enjeux :

- **Dégradation de la situation économique:**
 - 2007 – 2014: + 24 101 demandeurs d'emploi, + 76%
 - Nb foyers droits payables en 2015: 28 949 soit + 27% depuis 2012.
- **Dépenses brutes d'allocation 126,3M€ en 2015** , soit + 33M€ de charge nette en 3 ans (non compensation par l'Etat)
- **Accompagnement :**
 - budget = 5M€ / an
 - 127,4 etp (62,8 travailleurs sociaux référents uniques + 64,6 postes dédiés insertion)

1. Contexte et enjeux: Présentation des territoires



Part des personnes couvertes (%)



Sources : CD54, personnes couvertes par le RSA et soumis aux droits et devoirs ; Atlas départemental 2014, population municipale 2011

* CNAF, Fichier FILEAS-BENETRIM, personnes couverts par le RSA soumis aux droits et devoirs; INSEE, population municipale 2012

1. Contexte et enjeux :

- PDI 2010 – 2014 ambitieux: **accès de tous à un emploi digne et durable**
- **4 grands axes d'intervention:**
 - Insertion: levier de développement des territoires
 - Développer la relation aux entreprises
 - Sécuriser les parcours d'insertion, favoriser l'accès à l'emploi
 - Garantir l'accès aux droits
- Large possibilité d'interprétations: **Feuille de route 2015 -2021 à resserrer**, moyens humains et financiers à préciser

Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI):

- 1. Contexte et enjeux**
- 2. Trois grandes questions évaluatives**
- 3. Méthode et calendrier**
- 4. Aide à la décision: nouveau PDI - PTI**

2. Trois grandes questions évaluatives

■ Apprécier l'impact et l'efficacité des parcours socio-professionnel (responsabilité du CD) :

- ❑ Existe-t-il des parcours, permettant une progression, avec l'objectif final de l'emploi ?
- ❑ Quelle est la plus-value apportée par l'action départementale en fonction des caractéristiques des bénéficiaires et selon les types d'accompagnement mis en place ?
- ❑ Quelles sont les organisations les plus efficaces pour construire des parcours de qualité (non détérioration de la situation, progression, effets durables) ?

2. Trois grandes questions évaluatives

- **Apprécier l'impact et l'efficacité des moyens déployés pour diffuser l'effort d'insertion à l'échelle du Département et des entreprises des territoires:**
 - Accompagnement proposé par les **SIAE** (Structures de l'Insertion par l'Activité Economique)
 - **Clauses d'insertion des marchés publics**, tant en termes temps de parcours des bénéficiaires que d'appropriation de l'effort d'insertion par les entreprises

2. Trois grandes questions évaluatives

- **Gouvernance: Apprécier la cohérence et l'efficacité des articulations siège / territoires :**
 - Gestion interne
 - Animation, optimisation du partenariat départemental et de sa déclinaison dans les territoires

Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI)

1. **Contexte et enjeux**
2. **Trois grandes questions évaluatives**
3. **Méthode et calendrier**
4. **Aide à la décision: nouveau PDI - PTI**

3. Outils méthodologiques mobilisés

- Mobilisation des **données de l'observatoire départemental** (CGOE) et de la direction: chômage, caractéristiques des bénéficiaires
- **Outils de pilotage de contrôle de gestion** (budget selon la segmentation stratégique, subventions contrats de territoires, bilan quantitatif et qualitatif des SIAE, retraitement données RH...)
- **Prestation: 190K€ TTC** – janvier 2014 – juin 2015.
Titulaire Asdo: suivi de cohortes + méthodes qualitatives pour croiser les regards

3. Outils méthodologiques mobilisés

Approche auprès des **bénéficiaires**

▶ 3 panels d'enquête téléphonique

- 1 panel auprès de 700 bénéficiaires du RSA en accompagnement socioprofessionnel, interrogés à 3 reprises:
 - 1^{ère} vague d'enquête : mai 2014
 - 2^{ème} vague d'enquête : novembre-décembre 2014
 - 3^{ème} vague d'enquête : mai 2015
- 1 panel auprès de 150 bénéficiaires du RSA passés par un chantier d'insertion, interrogés à 2 reprises
 - 1^{ère} vague d'enquête : juin 2014
 - 2^{ème} vague d'enquête : mars 2015
- 1 étude téléphonique auprès de 70 bénéficiaires passés par une clause d'insertion
 - Une vague d'enquête : janvier-février 2015

▶ 20 études de cas auprès de bénéficiaires du RSA

- Rencontre référent
- Rencontre de la personne
- Rencontre d'un opérateur intervenant dans le cadre de l'accompagnement

▶ 5 études de cas auprès de bénéficiaires du RSA passés par un chantier d'insertion

- Rencontre référent
- Rencontre de la personne
- Rencontre de la SIAE

Approche auprès des **acteurs internes** au Département

▶ 5 focus groupes avec des référents uniques

- Polyvalence
- Travailleurs sociaux dédiés
- Synergie
- Accompagnement externe
- CCAS

▶ Des entretiens auprès des différentes directions au niveau du siège

▶ Des entretiens auprès des services insertion sur les territoires

- Responsables du SESIT, entretiens auprès des équipes

▶ Des entretiens auprès des responsables des services sociaux sur les territoires

- Responsables SSD

Approche auprès des **partenaires externes**

▶ 4 groupes de travail auprès des SIAE du territoire et exploitation des bilans d'action des chantiers d'insertion

▶ Des entretiens auprès des partenaires au plan départemental

CAF, Pôle Emploi, DIRECCTE, Région, têtes de réseau IAE, Fédération du bâtiment...

▶ Des entretiens auprès des principaux partenaires institutionnels et opérateurs sur les territoires

Pôle Emploi, Région, CCI, opérateurs...

3. Méthode: Appropriation / Prise de décision => Communication

- **L'enjeu d'appropriation par les équipes:** multiples cadres de réunions d'information, lettres infoflash, en complément des instances de suivi-pilotage prévues.
- **L'enjeu d'appropriation par les élus:** projet de mandature / finalisation de l'évaluation
- **L'enjeu d'appropriation par les partenaires :** coupler restitution et démarrage PDI/PTI

3. Méthode: Elaboration du PDI-PTI

Juin – Sept. 2015 : présentation évaluation et préconisations aux élus/DG

Phase 1

Elaboration des axes stratégiques du PDI et du PTI

Novembre 2015 – Mars 2016

- **Restitution évaluation aux partenaires et acteurs de l'insertion** + présentation méthodologie PDI-PTI
- **6 groupes de travail** « Nouvelles orientations »
- **Des entretiens avec les partenaires** institutionnels du PTI (OPCA/MDE/Pôle Emploi/Direccte...)

Phase 2

Déclinaison territorialisée du PDI et du PTI

Avril-Juin 2016

- Sur chaque territoire, formalisation d'un **document de référence PDI-PTI**

Phase 3

Formalisation du PDI/PTI et concertation finale

Juin – Septembre 2016



Adoption du PDI-PTI par l'assemble départementale en septembre 2016

3. Méthode: L'appropriation en interne

Juin – Sept. 2015 : présentation évaluation et préconisations aux élus/DG

Phase 1

Elaboration des axes stratégiques du PDI et du PTI

Novembre 2015 – Mars 2016

- Septembre 2015 : **séminaire interne des équipes insertion**
- Fin 2015 : **Restitution de l'évaluation** et présentation des enjeux et **orientations PDI/PTI aux équipes du service social**

Phase 2

Déclinaison territorialisée du PDI et du PTI

Avril – Juin 2016

- **Elaboration des référentiels** sur la veille sociale/mobilisation sociale, l'accompagnement socioprofessionnel

Phase 3

Formalisation du PDI/PTI et concertation finale

Septembre 2016

 **Adoption du PDI-PTI par l'assemble départementale en septembre 2016**

- **Présentation** des référentiels **aux services sociaux** départementaux / structuration outils pilotage

Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI)

1. **Contexte et enjeux**
2. **Trois grandes questions évaluatives**
3. **Méthode et calendrier**
4. **Aide à la décision: nouveau PDI – PTI**
 1. **Modalités d'accompagnement des BRSA**
 2. **Insertion par l'économie**
 3. **Clauses d'insertion**
 4. **Gouvernance**

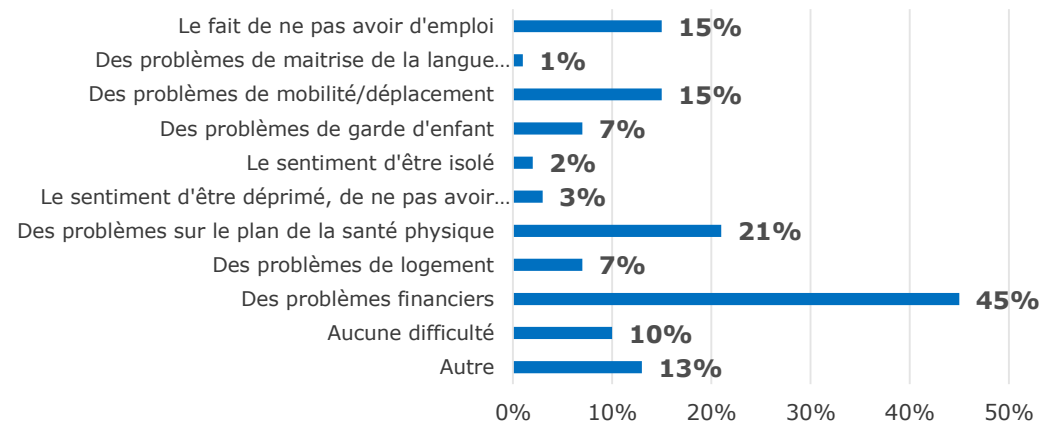
4. 1 Aide à la décision PDI: Accompagnement BRSA

Résultats : profils de publics

- Un allocataire du RSA sur cinq déclare être concerné par des difficultés de santé.
 - Les études de cas réalisées mettent également en avant des difficultés de « santé mentale » / des « fragilités psychologiques » récurrentes.
- Si 15% des allocataires du RSA déclarent être concernés par des problématiques de mobilité / déplacements, ces difficultés constituent très rarement un frein structurant.
- Pour plus d'un allocataire du RSA sur cinq, la priorité est de se consacrer à l'éducation des enfants.
 - Cette situation, souvent présentée comme un « choix de vie » lors des entretiens, peut aussi masquer des problématiques liées à l'égalité hommes-femmes et aux représentations sur les identités de genre. Dans plusieurs cas de figure, cette question « fait obstacle » à l'insertion professionnelle des femmes.

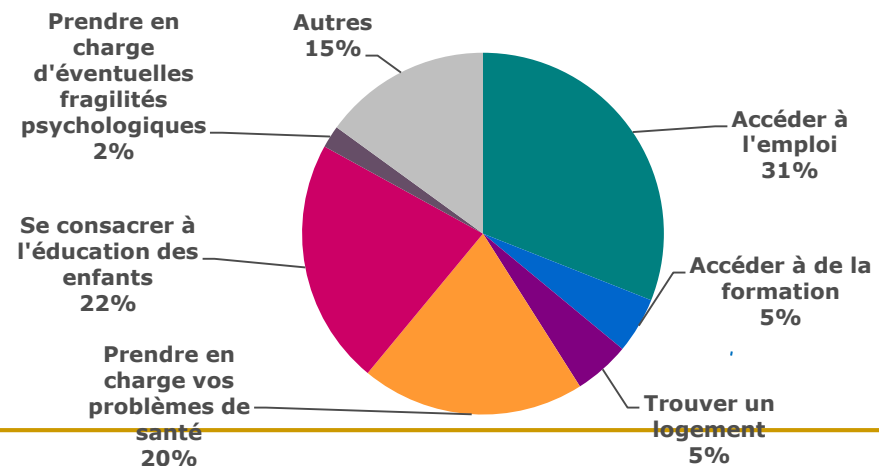
Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ?

[Base : 703 répondants]



Aujourd'hui, quelle est votre priorité ?

[Base : 703 répondants]

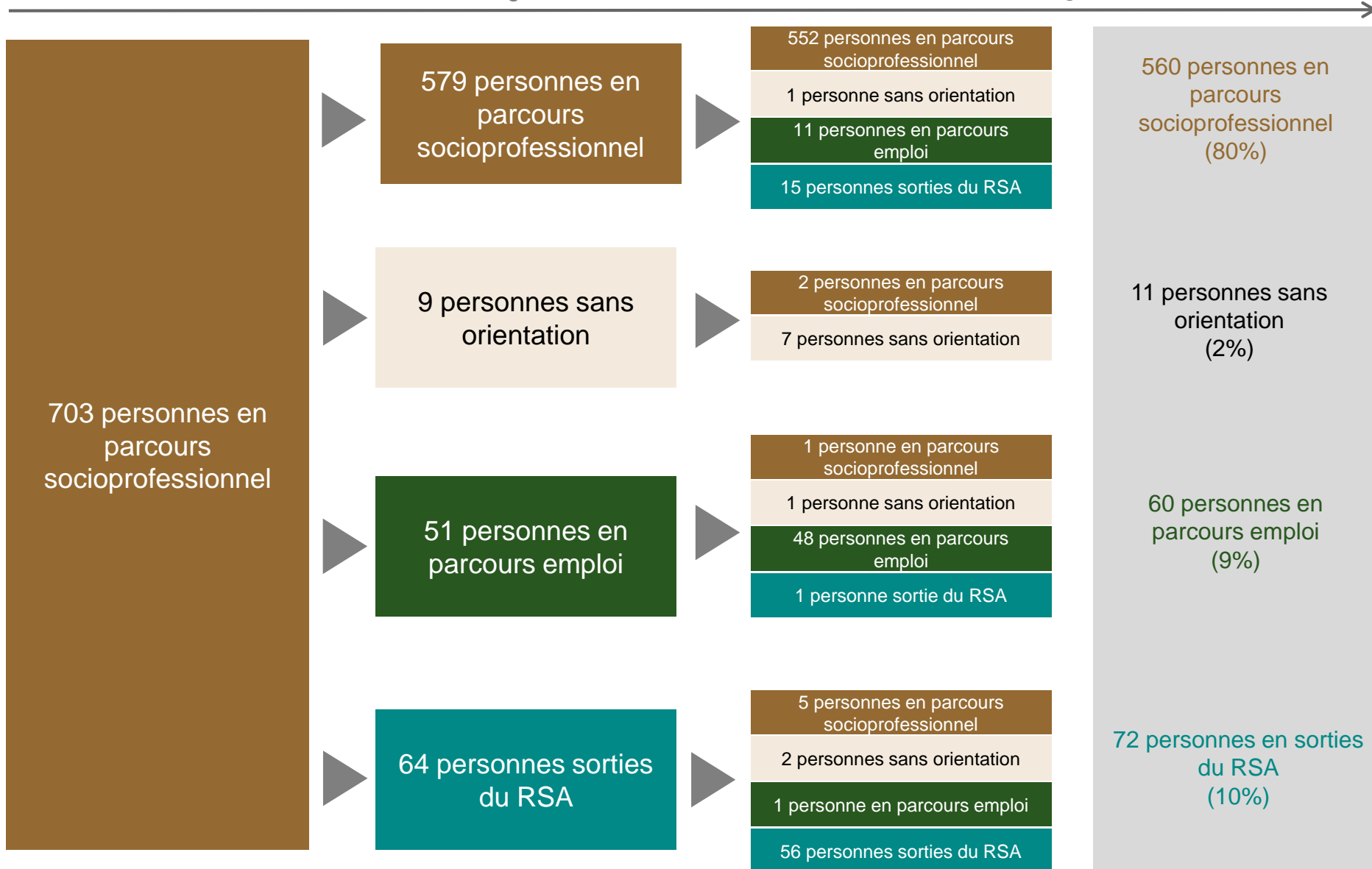


4. 1 Aide à la décision : des parcours longs et faiblement ascendants

Vague 1

Vague 2

Vague 3



4. 1 Aide à la décision PDI: Accompagnement BRSA

■ Synthèse des Résultats:

- des *parcours longs et faiblement ascendants*
- des différences sensibles par type d'accompagnement (caractéristiques BRSA)
- *4 profils types de publics rencontrés*

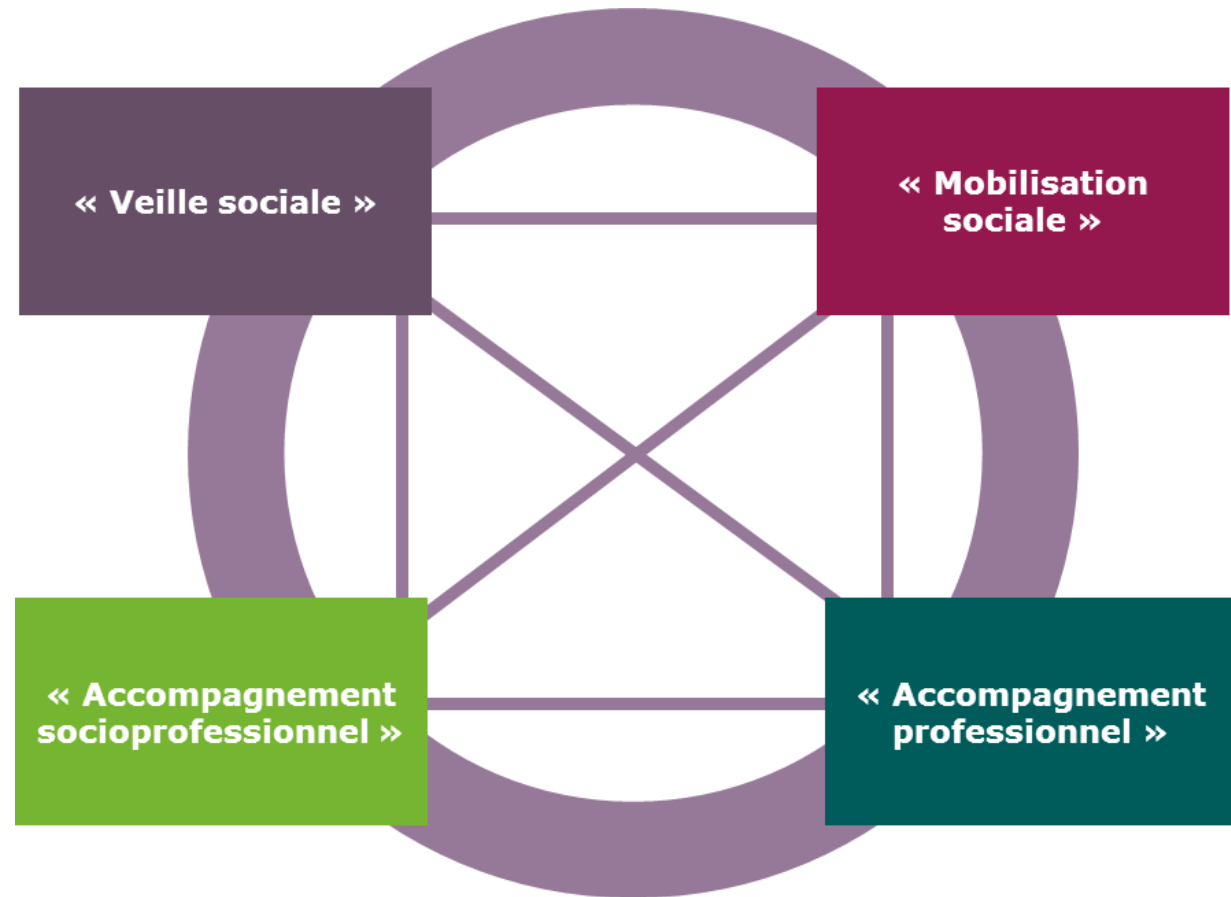
■ Les Recommandations:

- *4 types d'accompagnement par* publics-cibles
- *Points d'arbitrage à opérer* sur les principes d'accompagnement, l'allocations de moyen, les partenariats stratégiques à engager pour les développer

4. 1 Aide à la décision PDI: Accompagnement BRSA

Les principes

- Les parcours ne sont ni linéaires, ni figés : les bénéficiaires peuvent passer d'un type d'accompagnement à l'autre.
- Pour tous les publics, « l'horizon » reste la possibilité d'accéder à l'emploi.
- Il n'existe pas de graduation dans l'intensité de l'accompagnement (à l'exception de la « veille sociale »).
- Les types d'accompagnement se distinguent entre eux par un public-cible et des objectifs différents.



4. 1 Aide à la décision PDI: Accompagnement BRSA

- Exemples de points d'arbitrage:
 - Faut-il privilégier **une logique d'efficacité** (centrer sur les nouveaux entrants par exemple, ou conserver un public plus éloigné avec des offres adaptées) ?
 - Faut-il laisser aux personnes **le choix de refuser** l'accompagnement et de choisir d'être en veille ?
 - Valide-t-on le **principe d'un accompagnement intensif sur une période donnée** (pour la mobilisation sociale, l'accompagnement socioprofessionnel et emploi) ?

4. 1 Aide à la décision PDI: Accompagnement BRSA

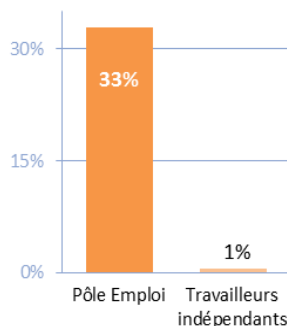
❑ Les objectifs formalisés (en interne et auprès des partenaires)

EMPLOI / Objectif 50%

Situation au 01/08/2016 ≈ 34%

8 520 accompagnements¹

- Pôle Emploi – 8 384
- Travailleurs indépendants - 136

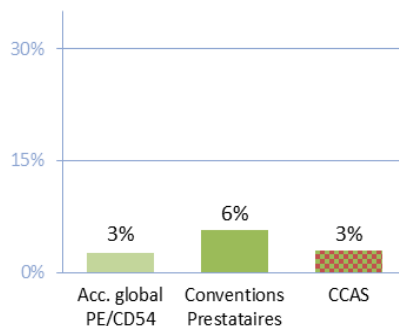


SOCIOPROFESSIONNEL (/ 20%)

Situation au 01/08/2016 ≈ 11%

2 867 accompagnements

- Acc. global PE/CD54 - 650
- Prestataires conventionnés - 1 472
- CCAS² - 745

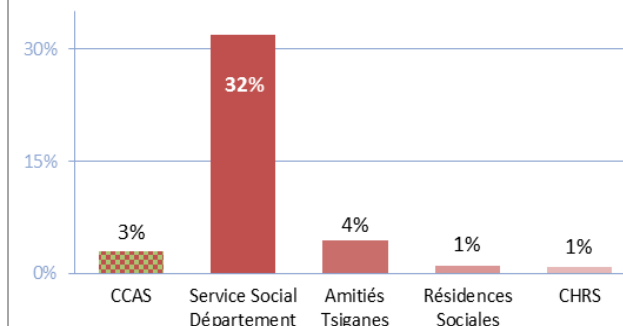


MOBILISATION SOCIALE - VEILLE SOCIALE

Situation au 01/08/2016 ≈ 41% (/ 30%)

10 425 accompagnements

- CCAS - 744
- Service social départemental - 8 146
- Amitiés Tsiganes - 1 104
- Résidences sociales - 237
- CHRS - 194



situations spécifiques + sans ou en attente d'orientation 3 744 ≈ 14% (dont - SESIT 2% - IAE 0,3% - sans ou en attente d'orientation 12%)

❑ Leviers / freins :

- **Evolution des conventions** – Engagé depuis 2017
- **Réorientations** : enjeu de portage / appropriation interne
- **Outil de pilotage** : forte dépendance aux saisies par les professionnels

Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI)

1. **Contexte et enjeux**
2. **Trois grandes questions évaluatives**
3. **Méthode et calendrier**
4. **Aide à la décision: nouveau PDI – PTI**
 1. **Modalités d'accompagnement des BRSA**
 2. **Insertion par l'économie**
 3. **Gouvernance**

4.2 Aide à la décision Insertion par l'économique

■ IAE:

- ❑ Soutien chantiers d'insertion et ETTI: 1 M€ sur les 4M€ de crédits d'accompagnement pilotés par la DESI. Différences de profil de public / panel généraliste.
- ❑ **Résultats:**
 - Pendant le chantier des accompagnements outillés, proactifs, des séquences de formation
 - Une insertion professionnelle deux à trois ans après: 21% des personnes occupent un emploi
 - Des ruptures d'accompagnement

4.2 Aide à la décision Insertion par l'économique

■ IAE :Recommandations:

Faut-il penser des chantiers d'insertion avec des finalités différentes, de manière à prendre en charge différents profils de publics, en sachant que pour l'Etat les critères de financements sont assis sur les résultats en termes d'insertion professionnelle ?

■ Nouveau règlement prévu pour fin 2017

■ Soutien à des projets alternatifs plus ciblés:

- Territoires zéro chômeurs
- Accompagnement des chefs de famille monoparentale

4.2 Aide à la décision Insertion par l'économique

■ **Clauses d'insertion:**

- **Pour BRSA:** opportunité pour un salaire, reprendre des habitudes de travail, se sentir utile
- **Pendant la clause:** peu d'opportunité de formation
- **A l'issue de la clause:**
 - Un tiers des personnes accèdent à l'emploi à l'issue immédiate de la clause
 - Maintien mobilisation sur recherche d'emploi (peut exclure des horaires décalés, travaux très physiques)
- C'est la **conjoncture** (absence d'offres d'emplois) qui apparaît comme le **frein principal**

4.2 Aide à la décision Insertion par l'économique

■ **Clauses d'insertion:**

La clause d'insertion est bien développée dans le département et produit des résultats incontestables en termes d'insertion. Elle concerne cependant un public relativement proche de l'emploi, et pour partie déjà « capté » par les agences d'intérim:

Faut-il continuer à maintenir / développer la clause d'insertion pour ce type de publics ?

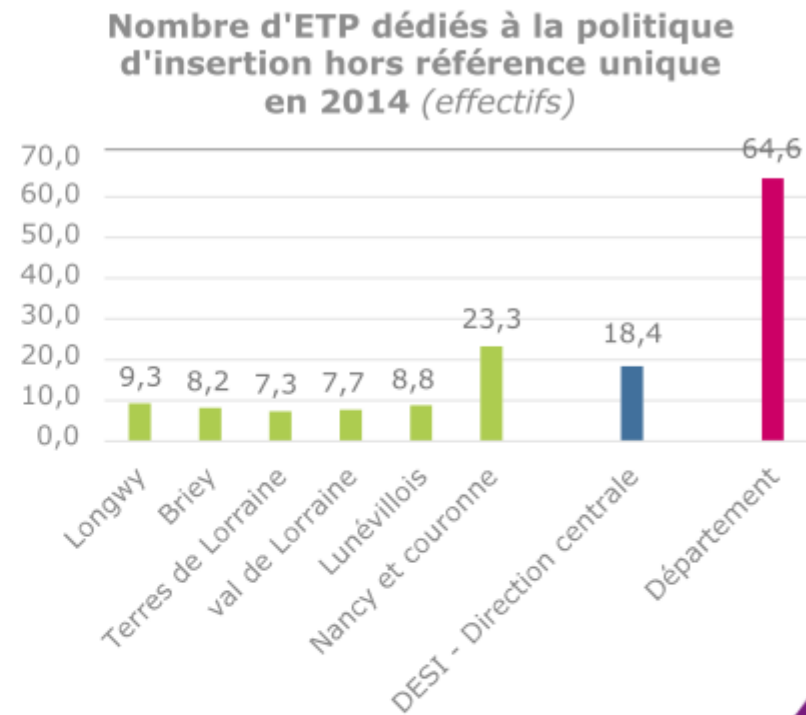
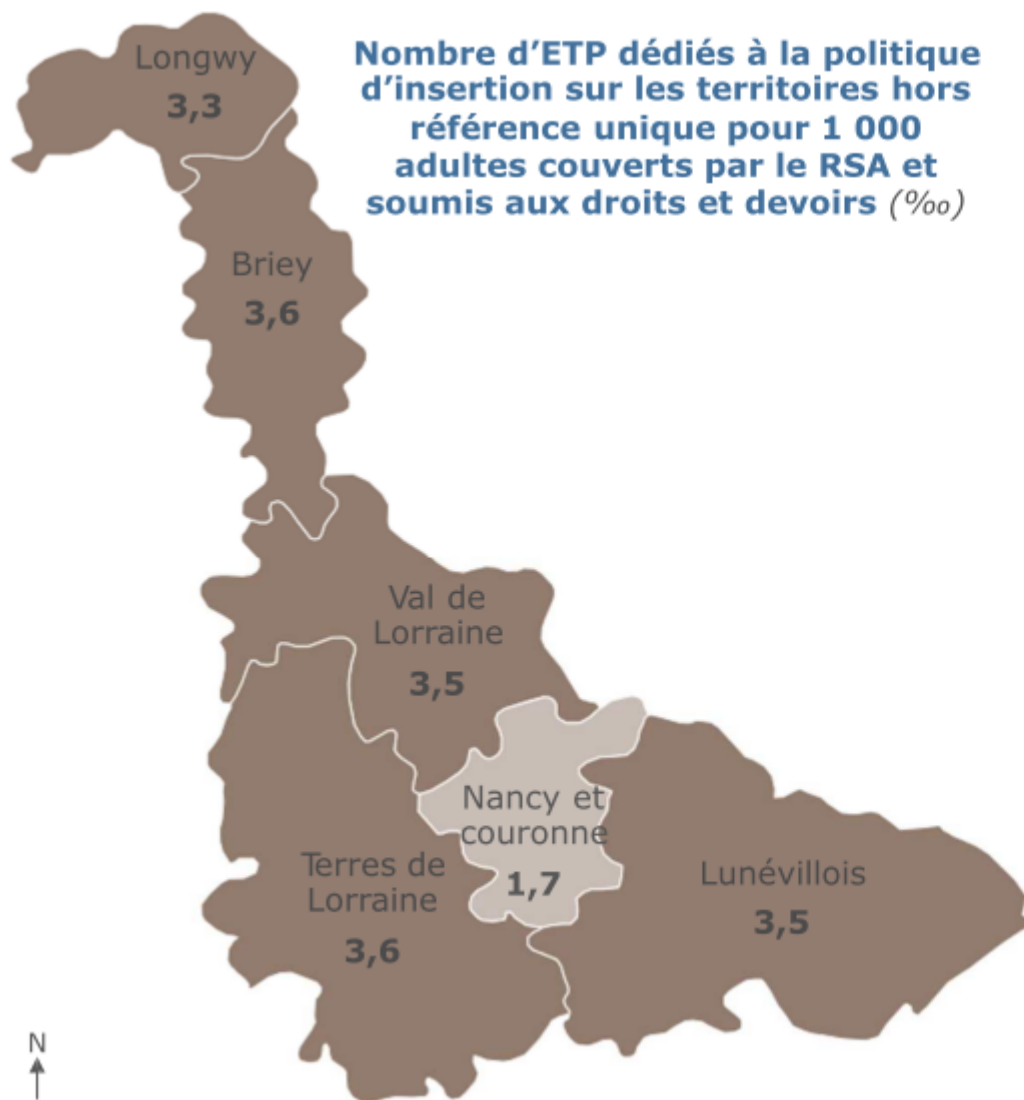
4.2 Aide à la décision Insertion par l'économique

- Un effort maintenu par le Département dans ces dispositifs:
 - Marchés publics dont BTP: Plan Collège Nouvelle Génération (130M€) et Infrastructures
 - Subventions: Contrat Territoire Solidaire
- Question de l'efficacité des moyens : un accord-cadre (2014-2020) avec les maisons de l'emploi pour développer des « guichets uniques »

Evaluation de la politique insertion pour fonder et piloter un nouveau Plan Départemental Insertion (PDI) – Pacte Territorial Insertion (PTI)

1. **Contexte et enjeux**
2. **Trois grandes questions évaluatives**
3. **Méthode et calendrier**
4. **Aide à la décision: nouveau PDI – PTI**
 1. **Modalités d'accompagnement des BRSA**
 2. **Insertion par l'économie**
 3. **Gouvernance**

4. 3 Aide à la décision - nouveau PDI Gouvernance: moyens ingénierie



Nbr ETP sur les territoires pour 1 000 adultes couverts (‰)



4.3 Aide à la décision: Relations siège/territoires - gouvernance

En synthèse :

- Effort important d'ingénierie en postes dans une organisation fortement territorialisée
- Des écosystèmes locaux induits par la territorialisation (partenariats, interservices)

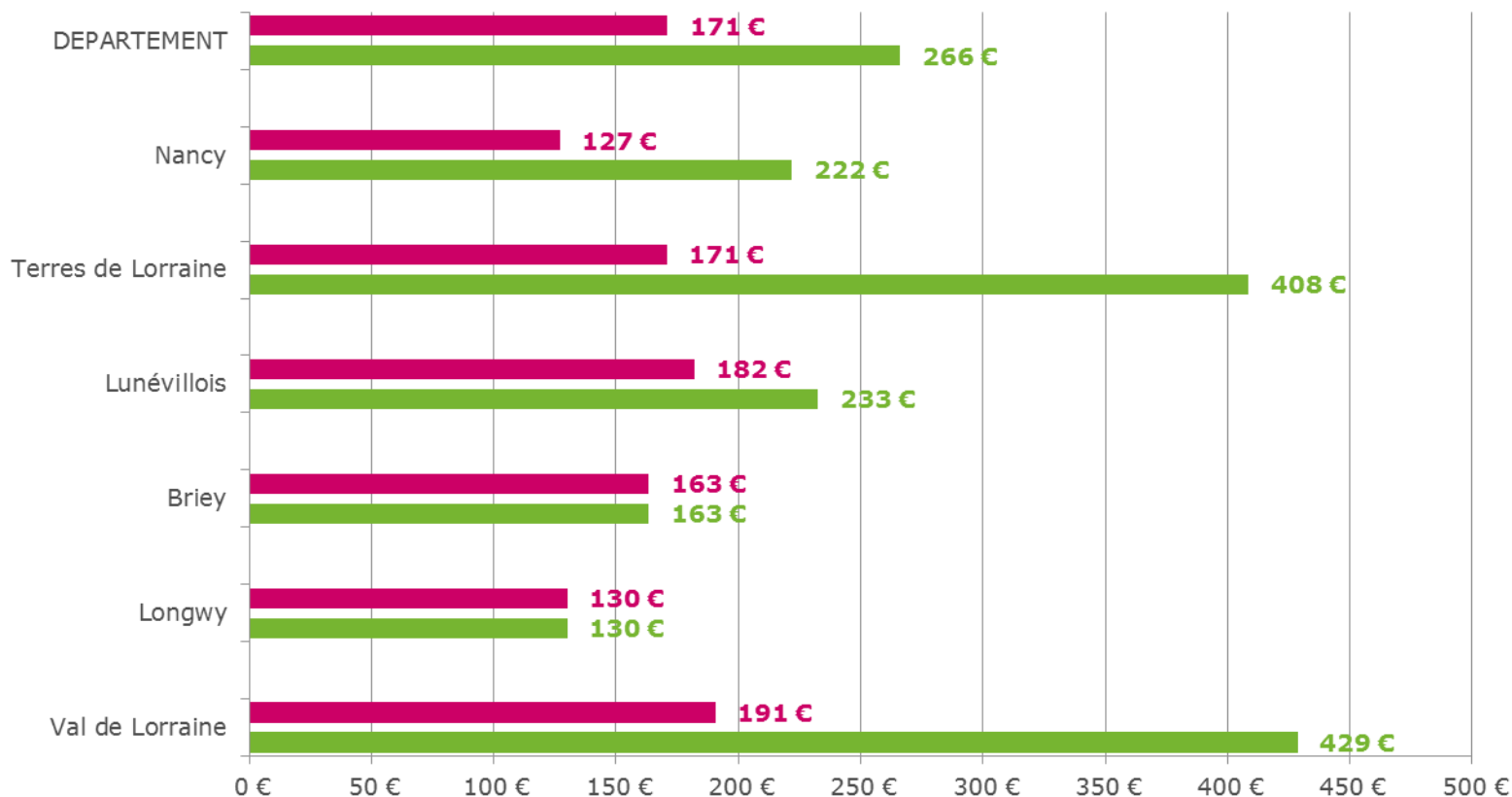
Points d'arbitrage :

- Gestion de la taille critique des équipes, de leur efficience
- Nécessité de créer les conditions pour un pilotage politique et technique plus efficient.

4.3 Aide à la décision - nouveau PDI – Gouvernance:

Objectivation des données / prise de recul

Budget insertion par adulte couvert par le RSA et soumis aux droits et devoirs en 2014 (€)



■ Budget insertion + CTDD fonctionnement : 4 322 409,64 euros

■ budget insertion + CTDD fonctionnement + FSE hors co-financements levés : 6 735 332,40 euros

4.3 Aide à la décision - nouveau PDI – Gouvernance:

- Rééquilibrage des moyens financiers en prenant en compte le FSE / enveloppes territorialisées

- Nouvelles instances de pilotage :
 - Au niveau départemental : copilotage avec l'Etat (fusion du pilotage RSA et pilotage politique emploi)
 - Au niveau territorial : copilotage avec l'Etat et les maisons de l'emploi (+ Métropole à Nancy).

Evaluation: opportunité et utilité pour le pilotage de la politique Insertion du Département de Meurthe-et-Moselle

Perspectives : le développement de démarches d'évaluation basées sur les coûts évités :

- I. **Projet « d'investissement social » en 54 : insertion professionnelle chefs de famille monoparentale. Calcul des coûts évités, groupe témoin / groupe contrôle et études économétriques**
- II. **Démarche d'évaluation nationale de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée**

Merci pour votre attention



... des questions ?