

Conférence de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Atelier « Gouvernance des politiques de solidarité »

Rappel des enjeux

- La coordination, notamment institutionnelle, entre les collectivités territoriales, l'Etat, qu'il s'agisse de ses services ou de ses opérateurs (Pôle Emploi, ARS) et les organismes de sécurité sociale (CAF, CPAM, etc.), dans la conception, le financement, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques déjà très largement décentralisées.
- La facilitation de la mise en œuvre de projets territoriaux de développement social permettant de dépasser le cloisonnement des dispositifs administratifs et la multiplicité des intervenants ou référents.
- L'amélioration des modes de coopération entre les acteurs publics et le monde associatif et plus généralement avec l'environnement direct des usagers.
- L'association des intervenants sociaux et des personnes en situation de pauvreté à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques sociales. Les travailleurs sociaux et les publics des politiques sociales rencontrent de réelles difficultés à se repérer dans la complexité des acteurs et des dispositifs.
- L'identification des besoins et l'évaluation des politiques mises en œuvre.

Positions Medef

En dépit de plusieurs plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que la mobilisation de nombreux acteurs, force est de constater que les chiffres reflètent un niveau de pauvreté en augmentation en France et un accroissement des publics concernés.

De plus, si la décentralisation et le pilotage des politiques de lutte contre la pauvreté au plus près du terrain sont deux conditions de réussite autour desquelles les acteurs semblent s'accorder, il n'en reste pas moins vrai que pour beaucoup, ces politiques manquent de visibilité, lisibilité, cohérence et donc d'efficacité. Multiplicité des acteurs, stratégie et coordination des acteurs différentes d'une région à une autre, difficultés dans l'atteinte des publics cibles, télescopage des stratégies et actions menées par les acteurs ... tels sont les

résultats d'une gouvernance des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion excessivement complexe.

Aussi, à l'occasion de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le Medef souhaite faire part de ses attentes en matière de gouvernance des politiques de solidarité :

Mieux associer les entreprises dans la définition de la stratégie des politiques de lutte contre la pauvreté :

1. Si l'on part du principe que l'objectif de ces politiques est d'associer accompagnement social et accompagnement professionnel pour les publics en situation de pauvreté, les entreprises se doivent d'être associées dès le départ afin que leurs attentes en terme de besoin de main d'œuvre soient prises en compte. Bien que les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne se limitent pas uniquement au retour à l'emploi, le monde économique est un partenaire incontournable pour ce qui concerne le volet « emploi » de ces politiques, que ce soit au niveau national dans le cadre de la construction des stratégies, qu'au niveau territorial, dans leurs mises en œuvre.
2. Ainsi, l'entreprise, qu'elle soit d'insertion ou classique, est un acteur, voire un partenaire, incontournable des problématiques liées à l'exclusion. Pour autant, elle n'est pas considérée comme un partenaire légitime à la gouvernance de ces politiques. Dans bien souvent des cas, les entreprises sont consultées une fois la stratégie locale décidée ; elles ne figurent pas dans le tour de table des réflexions et ne sont associées qu'au moment de la mise en œuvre des politiques. Le Medef considère donc que le monde économique doit être un partenaire associé dès le début de la réflexion dans la définition de la stratégie.

Rationaliser, fusionner, simplifier les relations entre les acteurs nationaux et locaux :

3. Au niveau national, afin de mieux articuler les politiques de l'insertion par l'activité économique dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le Medef propose que soit revu la juxtaposition des différentes instances et conseils au sein desquels ces politiques sont débattues et les acteurs consultés. La fusion de certaines instances conduirait à donner plus de visibilité, lisibilité et surtout de cohérence entre les différents leviers de lutte contre la précarité.
4. Au niveau territorial, il convient également, pour le Medef, de clarifier les compétences des acteurs de la sphère publique en matière d'insertion pour faciliter les coopérations. L'enchevêtrement des compétences des communes et des communautés d'agglomération, des conseils généraux, des conseils régionaux et de l'Etat, ne facilite pas la mise en œuvre des partenariats financiers et opérationnels avec les entreprises et/ ou organismes dont les partenaires sociaux ont la responsabilité.
5. L'intervention de Pôle emploi dans le dispositif RSA est liée à la loi du 1er décembre 2008 qui généralise le dispositif RSA. Pôle emploi a mis en place dans chaque agence de proximité un correspondant RSA. Son rôle est de faciliter les relations avec les services sociaux du Conseil général. Lors du CA de mai 2012, plusieurs pistes

d'amélioration de ce dispositif ont été évoquées notamment : la mise en réseau de ces correspondants, ainsi que le développement d'un accompagnement global, conjuguant accompagnement social et professionnel. Egalement, que soit reconnu plus fortement la fonction de référent unique du RSA qui doit être le socle essentiel sur lequel le service personnalisé du bénéficiaire RSA doit s'appuyer.

Améliorer les passerelles entre les acteurs de l'insertion et les entreprises

6. Le monde économique doit être considéré dans son ensemble c'est-à-dire en tenant compte des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE). Il convient à cet égard d'améliorer les passerelles et les liens entre les entreprises classiques et le secteur de l'IAE. Pour cela, la politique publique et territoriale de soutien à ce secteur doit être renforcée et construite dans la durée. Ce soutien doit tenir compte de la performance sociale de ces structures, du retour sur investissement pour la collectivité et des moyens mis en œuvre pour accompagner la montée en autonomie et en compétences professionnelle des personnes en parcours.
7. Par ailleurs, il faut soutenir la mise en œuvre de places de marché destinées aux acheteurs privés ou publics, aux fournisseurs, aux Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) et aux associations de lutte contre l'exclusion pour mettre en ligne outils et conseils et mettre en relation ces acteurs en vue de développer une offre répondant aux besoins des entreprises et des personnes éloignées de l'emploi. Certaines initiatives (socialement.org, Pas à Pas...) en ce sens ont déjà vu le jour ; il faut développer une concertation avec les acteurs de celles-ci pour les rendre cohérentes, accessibles et attractives pour les entreprises.

Evaluer pour améliorer la gouvernance et les effets des politiques engagées :

8. L'évaluation des politiques publiques et des dispositifs mis en place devrait être réalisée par un organisme indépendant qui mettra en œuvre un outil adapté de mesure de type objectif/coût/efficacité.
9. Par ailleurs, dans la mesure où les opérateurs de l'insertion, notamment les structures de l'insertion par l'activité économique, reçoivent des fonds publics, ils doivent être évalués de façon systématique et objective. L'accès à l'emploi est le premier objectif de l'insertion, aussi est-il donc naturel qu'il figure parmi les premiers indicateurs des dispositifs concernés. Néanmoins, cet indicateur doit être utilisé avec discernement. En effet, l'évaluation des sorties d'un dispositif d'insertion doit notamment tenir compte de la progressivité des trajectoires : par exemple, la sortie d'un chantier d'insertion vers une E.I., une E.T.T.I. ou un GEIQ est positive. Imposer un taux élevé d'accès à l'emploi durable entraînerait un risque de sélection excessive des bénéficiaires des dispositifs : les difficultés des personnes, leurs réactivités et motivations, ne sont pas fongibles dans un tableau unique. D'autres indicateurs doivent être pris en compte, en particulier : l'existence et le développement des coopérations avec les entreprises qui facilitent le recrutement des personnes concernées ; les moyens humains et organisationnels (procédures d'accueil,

d'intégration, de suivi, etc.) qui peuvent être formalisés dans une certification de qualité.

Renforcer la gouvernance et le pilotage des politiques en faveur des personnes âgées dépendantes pour une meilleure efficacité :

10. Le MEDEF est opposé à la création d'une nouvelle branche de Sécurité sociale pour la dépendance compte tenu de la spécificité de ce risque universel, sans lien avec l'activité salariée, et de la situation financière dégradée de toutes les branches du régime général. En revanche, il est ouvert à une évolution de la gouvernance et du pilotage de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) avec un double objectif :
 - renforcer la gouvernance de la caisse, composée aujourd'hui d'un Conseil de 52 membres, en créant une instance nouvelle aux pouvoirs étendus regroupant les financeurs publics et privés : une commission nationale du partenariat public-privé ;
 - renforcer le pilotage des dépenses médico-sociales avec la mise en place d'une action plus structurée en matière de gestion du risque qui pourrait générer des gains d'efficacité importants tout en améliorant la qualité (réorganisation de l'offre hospitalière publique, reconversion de lits du sanitaire vers le médico-social, parcours de soins, coopération accrue CNSA-CNAMTS-ARS, etc.).

11. En matière d'offre de services aux personnes âgées dépendantes, le MEDEF considère que l'ouverture effective du marché des services à la personne aux acteurs du secteur privé marchand dans un cadre défini par les pouvoirs publics permettrait au système de réaliser des gains d'efficacité. Une telle évolution garantirait une véritable liberté de choix pour les personnes dépendantes et leurs familles et jouerait un rôle d'émulation, à l'instar du secteur sanitaire où co-existent des établissements de santé publics et privés, avec ou sans but lucratif. Cela suppose de passer d'une « économie administrée », avec de facto un « fléchage » des aides vers des acteurs associatifs soulignée par un rapport Igas-IGF d'octobre 2010, à un « marché régulé » des services à la personne que le MEDEF appelle de ses vœux. Au-delà de l'efficacité accrue attendue, cette ouverture serait de nature à répondre aux besoins importants en offre de services dans les années à venir et à se mettre en conformité avec la réglementation européenne en matière de droit de la concurrence.

12. Il convient sans doute d'aller plus loin sur un certain nombre de partenariats compte tenu de la multiplicité des acteurs de la prévention du mauvais vieillissement dans le cadre d'une stratégie coordonnée (exemple : action sociale des caisses de retraite Cnav, Agirc, Arrco, actions en faveur des personnes âgées conduites par les conseils généraux, schéma de prévention défini par les agences régionales de santé (ARS), etc.). Ces partenariats devront toutefois se faire dans le respect de chaque organisme, de sa politique d'action sociale et de l'origine de ses fonds. Ainsi, la gestion des crédits d'action sociale des caisses de retraite, issus des cotisations des salariés et des entreprises, ne saurait être transférée d'une manière ou d'une autre à d'autres acteurs des politiques de solidarité.

Veiller au maintien de la spécificité de la politique familiale et rendre plus transparente la politique d'action sociale de la branche famille :

13. La CNAF a vu son périmètre élargi au cours de ces dernières années à des champs nouveaux qui dépassent largement l'action en faveur des familles stricto sensu (c'est-à-dire ménage avec enfants à charge). Le MEDEF souhaite un recentrage de l'action de la CNAF et de son réseau sur cette mission universelle en faveur des familles. S'agissant des missions que la CNAF exerce par délégation et pour compte de tiers, il est souhaitable qu'un cadre juridique et financier soit défini avec ses partenaires de façon systématique (formalisation de la délégation de la mission par une convention, mécanisme de compensation des frais de gestion engagés par les caisses pour le service rendu, etc.). Ces sujets nécessitent un dialogue approfondi entre l'Etat, la CNAF et les partenaires sociaux, notamment à l'occasion de la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2013-2016.
14. S'agissant de la politique d'action sociale conduite par les caisses d'allocations familiales (CAF) qui représente des montants très importants, il est indispensable de veiller au respect du périmètre d'intervention en cohérence avec le recentrage de la branche sur sa mission première et d'améliorer l'évaluation des actions engagées dans un souci d'efficacité. Il importe aussi de rendre plus transparentes les conditions d'attribution des subventions à divers organismes. On observe un « fléchage » des subventions vers les seules structures associatives alors que le secteur privé marchand pourrait jouer un rôle croissant dans un cadre défini avec les pouvoirs publics.