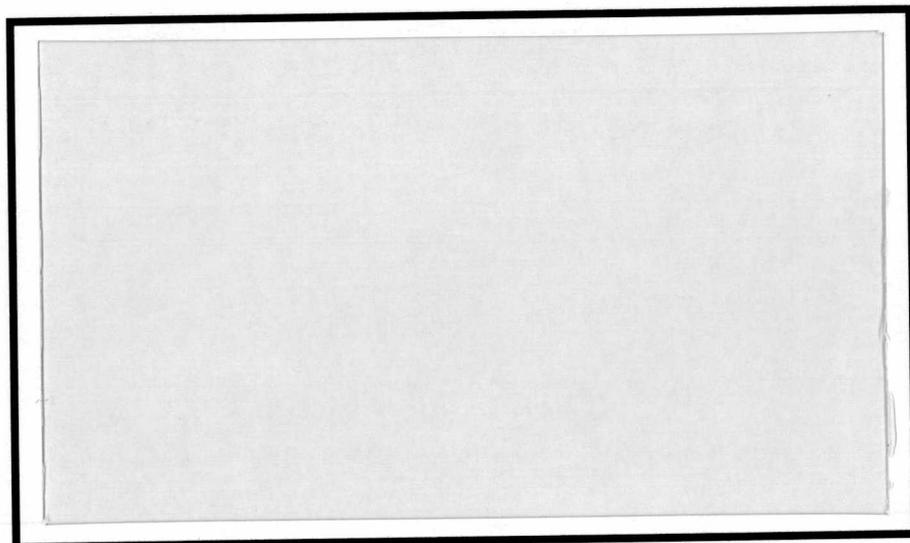


COLLECTION DES RaPPORTS

■



CRÉDOC
L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



**L'ÉVALUATION
DES ACTIONS D'INSERTION ÉCONOMIQUE
financées par le FSE dans le cadre des
PLANS DÉPARTEMENTAUX D'INSERTION**

N° 206

Décembre 1999

*Étude cofinancée par le Fonds Social Européen
et coordonnée par le Centre d'Étude et de l'Emploi*

Patrick DUBÉCHOT
Charles LECOMTE
Pierre LE QUÉAU

Département Évaluation
des Politiques sociales

Remerciements à toutes les personnes
qui nous ont accordé un entretien,
qui se sont prêtées volontiers à nos investigations au cours de l'enquête,
aux membres du groupe de travail qui nous ont aidés dans notre réflexion,
aux membres du Centre d'Étude de l'Emploi,
Jean-Claude BARBIER, Angéline BRYGOO, Saïd ADJERAD
qui nous ont soutenus dans le déroulement de ce programme.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
PREMIÈRE PARTIE : Contexte de mise en oeuvre des actions	25
Introduction	27
I - LES DEPARTEMENTS TERRAINS D'ENQUETE	29
I -1. Photographie des contextes départementaux.....	29
I-1-1. <i>Des départements ruraux et diversement attractifs</i>	29
I-1-2. <i>Situation de l'emploi</i>	32
I-1-3. <i>Les politiques de l'emploi dans les départements</i>	39
I - 2. Typologie des contextes départementaux.....	44
II - LES PROGRAMMES DEPARTEMENTAUX D'INSERTION	50
II -1. Une photographie des programmes départementaux d'insertion.....	51
II-1-1. <i>Des éléments d'analyse des politiques locales</i>	51
II-1-2. <i>Des indicateurs pour la description des PDI</i>	53
II-1-3. <i>Les PDI dans les différents départements</i>	
II -2. Une typologie des programmes départementaux d'insertion.....	61
II-2-1. <i>Des départements aux logiques tactiques</i>	61
II-2-2. <i>Des départements aux démarches stratégiques</i>	64
II-2-3. <i>Des départements en transition</i>	66
II-2-4. <i>La répartition des départements selon les types de PDI</i>	68
III - ANALYSE DES LIENS ENTRE CONTEXTES ET PDI	69
DEUXIÈME PARTIE Les actions financées par le FSE	71
Introduction	73
I - LES ACTIONS MISES EN PLACE	74
I -1. Les types d'actions mis en oeuvre	75
I-1-1. <i>des dispositifs aux logiques d'insertion professionnelle directe et de production</i>	75
I-1-2. <i>Des dispositifs aux logiques de socialisation et de réentrainement au monde du travail</i>	76
I-1-3. <i>Des dispositifs ayant une logique de socialisation</i>	78
I -2. Une typologie des actions mises en oeuvre	79
II - L'IMPACT DES FONDS SOCIAUX EUROPEENS	81
II -1. Photographie des utilisations du FSE.....	81
II-1-1. <i>Des indicateurs d'utilisation du FSE</i>	81
II-1-2. <i>L'utilisation du FSE sur les différents départements</i>	82
II - 2. Construction d'une typologie des stratégies d'utilisation du FSE.....	90
II-2-1. <i>Une augmentation de budget sans réel ciblage</i>	91
II-2-2. <i>Une augmentation de budget ciblée sur des types d'actions précis</i>	91
II-2-3. <i>Une utilisation des fonds selon une stratégie établie</i>	92
II-2-4. <i>Des départements élaborant des stratégies à partir d'effets constatés</i>	92
II-2-5. <i>La répartition des départements selon les types d'utilisation du FSE</i>	93

III - ANALYSE DES LIENS ENTRE CONTEXTES, PDI ET UTILISATIONS DU FSE.....	94
III - 1. Analyse des liens entre contextes et utilisations du FSE	94
III - 2. Analyse des liens entre PDI et utilisations du FSE.....	95
III - 3. L'influence des conditions de mise en oeuvre du programme FSE.....	97
III - 4. Analyse des liens entre utilisations du FSE et types d'actions.....	98
III - 5 Les effets du FSE.....	99
III-5-1. Approche de l'efficacité.....	100
III-5-2. Approche de l'efficience.....	106
III-5-3. Les impacts.....	109
TROISIÈME PARTIE : Les bénéficiaires des actions financées par le FSE.....	113
Introduction.....	115
I - LES CARACTERISTIQUES DU PUBLIC ENQUETE	117
I-1. Caractéristiques démographiques de la population enquêtée.....	117
I-1-1. Une population plutôt masculine.....	117
I-1-2. Une population plus âgée que dans les SIAE.....	118
I-1-3. Moins de célibataires que parmi les nouveaux entrants au RMI, mais plus que dans les SIAE.....	118
I-1-4. Une population étrangère peu nombreuse.....	119
I-2. Situations sociales de la population	119
1-2-1. De faibles ressources.....	119
1-2-2. Une population à faible capital scolaire.....	121
I-3. Les caractéristiques socio-démographiques des personnes en chantier d'insertion.....	123
II- ITINERAIRES ET PASSAGE DANS LES DISPOSITIFS D'INSERTION	125
II -1. Les itinéraires d'accès aux actions d'insertion.....	122
II-1-1. Date d'arrivée dans l'action	125
II-1-2. Les filières d'accès aux actions, par quel réseau.....	126
II-1-3. Leur passage par des dispositifs d'insertion antérieurs à l'action.....	128
II-1-4. Leur passage par l'emploi avant d'entrer dans l'action.....	128
II -2. Leur passage dans les actions.....	129
II-2-1 Les conditions de travail.....	129
II-2-2. Les domaines d'activité.....	130
II-2-3. Des formations dispensées " sur le tas ".....	132
II-2-4. Quatre types d'itinéraires dans les dispositifs d'insertion.....	133
II -3. Étude des itinéraires des enquêtés sorties du dispositif.....	135
II-3-1. Leur situation professionnelle à la sortie du dispositif	135
II-3-2. Quatre types de trajectoires professionnelles.....	137
III - LE POINT DE VUE DES BENEFICIAIRES	145
III - 1. Des " bénéficiaires " plutôt satisfaits	145
III - 2. Expérience plutôt positive mais ne correspondant pas aux attentes	146
III - 3. Le sentiment d'être peu " suivi "	148
III - 4. L'influence du passage par l'action sur les conditions matérielles.....	148
Conclusion	149
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	151
Annexes	161

LISTE DES TABLEAUX

	Page
Tableau n° 1 : Caractéristiques de la structuration administrative des départements.....	30
Tableau n° 2 : Caractéristiques de l'évolution de la population.....	32
Tableau n° 3 : Évolution du chômage dans les départements enquêtés.....	34
Tableau n° 4 : Évolution du chômage des jeunes selon les départements.....	35
Tableau n° 5 : Évolution du chômage de longue durée parmi les demandeurs d'emploi selon les départements.....	36
Tableau n° 6 : Les demandeurs d'emploi selon le sexe.....	37
Tableau n° 7 : Évolution de l'emploi salarié dans les départements.....	38
Tableau n° 8 : Évolution du marché de l'emploi par secteur d'activité selon les départements.....	39
Tableau n° 9 : Les bénéficiaires du RMI dans les départements.....	40
Tableau n° 10 : Accès des allocataires du RMI aux mesures pour l'emploi (I).....	41
Tableau n° 11 : Accès des bénéficiaires du RMI aux mesures pour l'emploi (II).....	42
Tableau n° 12 : Accès des allocataires du RMI aux mesures pour l'emploi (II).....	43
Tableau n°13 : Typologie des contextes départementaux.....	46
Tableau n°14 : Typologie des PDI.....	68
Tableau n°15 : Mise en perspective des contextes et des PDI.....	69
Tableau n°16 : Typologie des actions cofinancées par le FSE, mesure 14.....	79
Tableau n°17 : Typologie des utilisations du FSE.....	93
Tableau n°18 : Mise en perspective des contextes et des utilisations du FSE.....	94
Tableau n°19 : Mise en perspective des PDI et des utilisations du FSE.....	95
Tableau n° 20 : Caractéristiques socio-démographiques des enquêtés comparées à celles de la population du RMI et des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).....	118
Tableau n° 21 : Nature des ressources des enquêtés comparées à celles de la population des SIAE.....	110
Tableau n°22 : Caractéristiques sociales des enquêtés comparées à celles de la population du RMI et des SIAE.....	111
Tableau n°23 : Caractéristiques de formation des enquêtés comparées à celles de la population du RMI et des SIAE.....	122
Tableau n°24 : Date d'entrée dans l'action.....	126
Tableau n°25 : Filières d'accès aux actions comparées à celles de la population des SIAE.....	127
Tableau n°26 : Caractéristiques du parcours professionnel avant le début de l'activité.....	129
Tableau n°27 : Nature des contrats de travail dans les dispositifs d'insertion.....	130
Tableau n°28 : Domaines d'activités dans les dispositifs d'insertion.....	131
Tableau n°29 : Domaines d'activités par types d'actions.....	132
Tableau n°30 : Trajectoires professionnelles comparées au devenir des personnes passées par les SIAE.....	143
Tableau n°31 : Trajectoires professionnelles et types d'actions des 141 personnes sorties des actions.....	144
Tableau n°32 : Degré de satisfaction vis-à-vis de l'action du point de vue du bénéficiaire.....	145
Tableau n°33 : Les attentes de la participation à l'action.....	147
Tableau n°34 : Domaines d'activités par types d'actions.....	147

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n° 1 : Catégorie n°1 Logique tactique.....	63
Graphique n° 2 : Catégorie n°2 Logique de stratégie	65
Graphique n° 3 : Catégorie n°3 Logique de transition.....	67
Graphique n°4 : Filières d'accès aux actions comparées à celles de la population de l'enquête SIAE 96.....	127
Graphique n°5 : Situations professionnelles au moment de l'enquête des 141 personnes sorties des actions	136
Graphique n°6 : Types d'emplois trouvés.....	137
Graphique n°7 : Trajectoires professionnelles.....	142

INTRODUCTION GÉNÉRALE

le PDI et son cadre juridique

Lors d'études que le Département Évaluation des Politiques Sociales a menées à propos du RMI, les résultats insuffisants au plan de l'insertion des bénéficiaires¹ étaient fréquemment attribués par les acteurs de terrain au manque d'opérationnalité du dispositif : les différentes fonctions que celui-ci devait remplir ont été diversement assurées, qu'il s'agisse des fonctions de base (dites "opérationnelles") ou de celles relatives à la régulation locale (animation, adaptation). Le Rapport de la Commission Nationale d'Évaluation du RMI² dans son analyse du fonctionnement du dispositif et de ses effets sur les dynamiques d'insertion mises en oeuvre montrait que l'animation locale de l'insertion n'avait pas été assurée comme les pouvoirs publics l'avaient envisagé. Par ailleurs, les rédacteurs du rapport de synthèse des études MIRE-Plan Urbain ont même considéré que le RMI était "une machine sans pilote"³. Néanmoins, des adaptations locales ont heureusement été réalisées, qui manifestent une certaine capacité de souplesse du dispositif : l'existence d'une volonté politique locale a permis, dans certains sites, de dépasser ces obstacles. Cette étude révèle également que les PDI n'étaient que très partiellement connus des services instructeurs et que seuls les départements qui avaient engagé une évaluation avaient commencé à se doter d'un véritable outil de pilotage.

La circulaire du 9 mars 1989 indiquait que "le dispositif institutionnel est souple, pluraliste, adapté aux réalités locales. Carrefour de rencontre des différentes collectivités publiques et des mouvements de la vie économique et sociale, il assure la coordination des interventions publiques et privées, actuelles et nouvelles, en faveur des bénéficiaires du RMI".

Cette volonté du législateur de coordonner, voire de confronter les points de vue des acteurs représentatifs de la vie locale (élus locaux, acteurs économiques, organismes à vocation sociale, représentants de l'État) s'est traduite par la mise en place de deux structures partenariales chargées de jouer un rôle d'impulsion de l'insertion :

- Le **conseil départemental d'insertion (CDI)** dont la mission, avec l'aide d'une cellule d'animation RMI, est d'élaborer un **programme départemental d'insertion (PDI)** et d'analyser et évaluer les politiques d'insertion mises en oeuvre dans le département.

¹ Moins de la moitié des bénéficiaires avaient signé un contrat d'insertion dans les premiers temps de sa mise en place. Panel RMI-CRÉDOC : Synthèse des quatre vagues d'enquêtes, 1993.

² *RMI, le pari de l'insertion*, Tome 2, Rapport de la Commission présidée par Pierre VANLERENBERGHE, La documentation Française, Paris, mars 1992.

³ HAYDADI Nadia, ESTEBE Philippe, SIBILLE Hugues du Groupe TEN : *Politiques publiques et pauvretés. La mise en oeuvre du RMI dans 12 départements*, Rapport de synthèse du Programme de recherche lancé par la MIRE et le Plan Urbain, in "Le RMI à l'épreuve des faits-Territoires, insertion et société", Syros alternatives, 1991.

- La commission locale d'insertion (CLI), lieu de validation des contrats, mais également d'impulsion des initiatives d'insertion au plan local.

Par ailleurs, pour l'élaboration des processus d'insertion et la mise en forme des contrats, le texte prévoyait une collaboration entre deux sortes d'instances :

- **Les organismes instructeurs**, spécialistes de l'action sociale, chargés de l'accueil et du suivi des demandeurs du RMI, ainsi que la préparation du contrat avec le bénéficiaire ;
- **Les cellules d'appui**, regroupant des professionnels compétents sur les domaines précis (emploi, logement, etc.) dont le rôle est à la fois de susciter des offres concrètes d'insertion, et d'aider les services instructeurs à préparer les contrats.

Or, soulignait le Rapport de la Commission nationale, "ces types de régulation n'ont globalement pas fonctionné de façon conforme à ces dispositions". Le CDI, chargé de bâtir le PDI, n'a pas joué tout de suite le rôle d'instance adaptée à l'animation d'une politique locale d'insertion. "Les premiers PDI, documents très formels et peu imaginatifs, en ont porté la marque, se bornant la plupart du temps à des déclarations d'intention et à recenser l'offre préexistante". Certes, les PDI de 1990 ont donné lieu à de réelles améliorations dans la plupart des départements, des groupes de travail ont fonctionné, mais globalement "le pilotage au niveau du CDI a davantage consisté en un cadrage général -notamment financier- qu'en l'élaboration d'une véritable politique locale".

Le PDI n'est-il qu'un devoir "formel" ou peut-il être véritablement l'instrument d'une politique départementale concertée en matière d'insertion ? s'interroge Jean MERLO⁴. Surtout que les préfets et les présidents de Conseils généraux n'ont pas souvent pris l'habitude de travailler ensemble : lorsqu'une cellule commune État/Département est mise en place, un mouvement de séparation à l'occasion des répartitions de compétences entre chargés de mission de l'État et chargés de mission du Conseil Général est fréquemment intervenu. Cette séparation est particulièrement nette au plan financier. Le Rapport de la Commission Nationale d'Évaluation notait en 1992 que peu de conventions avaient été signées entre Préfets et Conseils Généraux, et que la plupart des PDI ne faisaient pas apparaître de comptes consolidés dans les dépenses d'insertion mises en oeuvre au niveau local. Ils se bornaient à recenser les crédits du département correspondant à l'obligation légale. De même, les départements ont souvent dépensé leurs crédits sans en référer aux services de l'État, alors que des comités de pilotage communs étaient souhaités.

⁴ MERLO Jean, DETOLLE Alain, *Étude sur les aspects fonctionnels des programmes départementaux d'insertion*, GPLI / INSTEP, septembre 1991.

Si les principales fonctions du dispositif d'insertion n'ont souvent pas été assurées par les instances officielles prévues par les pouvoirs publics, des adaptations locales sont intervenues, palliant ainsi partiellement le fonctionnement trop formel du dispositif.

Objectif du programme : l'évaluation des actions d'insertion par l'économie financées par le FSE

Les règlements de l'Union européenne prévoient que l'ensemble des actions bénéficiant de cofinancements européens dans le cadre des fonds structurels (FSE) doivent faire l'objet d'une évaluation. Le Centre d'Études de l'Emploi (CEE) est chargé par le Comité de suivi de l'Objectif 3⁵ du FSE d'une mission de coordination des opérations d'évaluation du programme. L'évaluation des actions d'insertion par l'économie des Programmes départementaux d'insertion économique et cofinancées par le FSE a été inscrite dans le programme du CEE.

L'évaluation de la mesure 14⁶ (voir précisions en annexe 1) a deux buts principaux. Le premier est d'étudier et de mesurer l'apport du financement du FSE aux actions co-financées ; le second est d'apprécier l'efficacité de ces actions, leur impact sur l'évolution de l'insertion économique.

Au cours de la période de programmation précédente (89-93), 10 Md de FF avaient été alloués par la Communauté Européenne à la France dans le cadre des objectifs 3 et 4, dont :

- 47% pour les chômeurs de longue durée,
- 53% pour les jeunes

Les dispositifs partiellement financés par le FSE pour l'objectif 3 étaient :

- les AIF (actions d'insertion et de formation),
- les stages du FNE-FI (Fonds national pour l'emploi-femmes isolées),
- les aides de l'ACCRES (aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises),
- des CRE (contrats de retour à l'emploi) ,
- les PLIE (Plans locaux d'insertion par l'économie).

⁵ **OBJECTIF n°3** : Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

⁶ **Mesure 14** : l'insertion par l'économie des personnes menacées d'exclusion. Public concerné : jeunes et adultes menacés d'exclusion, bénéficiaires du RMI. Objectifs : aide à l'emploi, développement de chantiers-écoles, lutter contre l'exclusion dans la ville, des actions de formation des acteurs de l'insertion par l'économie, un soutien à des expérimentations d'insertion par l'économie.

Le montant de co-financement demandé par la France pour la période 94-99 pour l'objectif 3 était de 22 Md de FF. La Commission lui a alloué, en janvier 1994, 21 Md pour les objectifs 3 et 4. De ce fait, la France a adopté une clé de répartition de 80% pour l'objectif 3 et 20% pour l'objectif n°4.

Les propositions françaises pour le programme 94-99 introduisent un changement d'orientation stratégique profond : alors qu'en 89-93, les 3/4 des moyens ont été utilisés pour co-financer des actions de formation professionnelle, l'accent sera porté, au cours des années 94-99, sur les dispositifs orientés vers l'insertion dans un emploi.

Les priorités stratégiques de la France se déclinent en cinq axes prioritaires :

- *axe n° 1* : faciliter l'insertion des personnes au chômage et exposées au chômage de longue durée;
- *axe n° 2* : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un emploi;
- *axe n° 3* : promouvoir l'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail;
- *axe n° 4* : promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail;
- *axe n° 5* : assistance technique et actions pilotes d'intérêt spécifique.

Le programme d'évaluation des actions co-financées par le FSE dans le cadre des PDI est centré sur le troisième axe prioritaire et concerne plus précisément les actions de la mesure 14 : l'insertion par l'économie des personnes menacées d'exclusion. Compte tenu de la variété des pratiques de terrain, des modalités d'actions relevant de cette mesure, de la difficulté à identifier les actions au sein des PDI, de l'absence d'homogénéité du système d'information et de suivi, l'évaluation du financement des actions concerne plus particulièrement trois aspects :

- l'organisation : dans les départements retenus, nous avons analysé les systèmes existants de suivi et de collecte de l'information pour ce qui concerne les actions d'insertion par l'économie financées par le FSE,
- les actions et principalement les chantiers d'insertion (et chantiers-école),
- les effets sur les acteurs et la gestion des actions.

MÉTHODOLOGIE

PREMIÈRE PHASE : l'approche départementale en trois volets d'investigation

L'objectif du programme n'est pas d'évaluer les PDI. Cependant, l'évaluation des actions cofinancées par le FSE dans le cadre de l'insertion ne pouvait faire l'économie d'une brève analyse territorialisée du dispositif RMI, tant les enjeux politiques et de répartition des compétences se révèlent prégnants dans la mise en place et le fonctionnement des dispositifs et des actions. De ce fait, la mise en oeuvre du PDI, son rôle et son contenu sont autant d'éléments d'informations utiles à l'évaluation des actions financées par le FSE dans le cadre de l'objectif n°3. De même, pour affiner la compréhension du jeu d'acteurs en local et la logique des actions mises en place, il était nécessaire de s'intéresser aux opérateurs, aux structures qui prennent en charge les actions d'insertion économique, et plus particulièrement celles qui sont co-financées par le FSE. L'analyse de ces dernières actions constitue un autre axe de notre approche, indispensable pour appréhender une quelconque mesure des réalisations et des impacts, une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs en place.

Cette lecture de la politique d'intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail dans les départements, s'est accompagnée d'un souci permanent de mesurer l'influence des ressources apportées par le FSE. Chacun des volets présentés ci-après prend en compte évidemment cette dimension.

Trois volets organisent les enquêtes dans chacun des départements :

⇒ Un regard sur le contexte départemental :

Le premier objectif de cette étude est de produire une analyse du contexte départemental dans le domaine de l'emploi et des conditions de mise en œuvre des actions d'insertion. Il s'agit de comprendre la logique institutionnelle dans laquelle s'inscrivent les financements européens, c'est-à-dire, d'un point de vue formel, l'histoire et les enjeux du PDI, les objectifs qui lui sont assignés, les moyens attribués... et, d'un point de vue informel : le jeu des acteurs institutionnels.

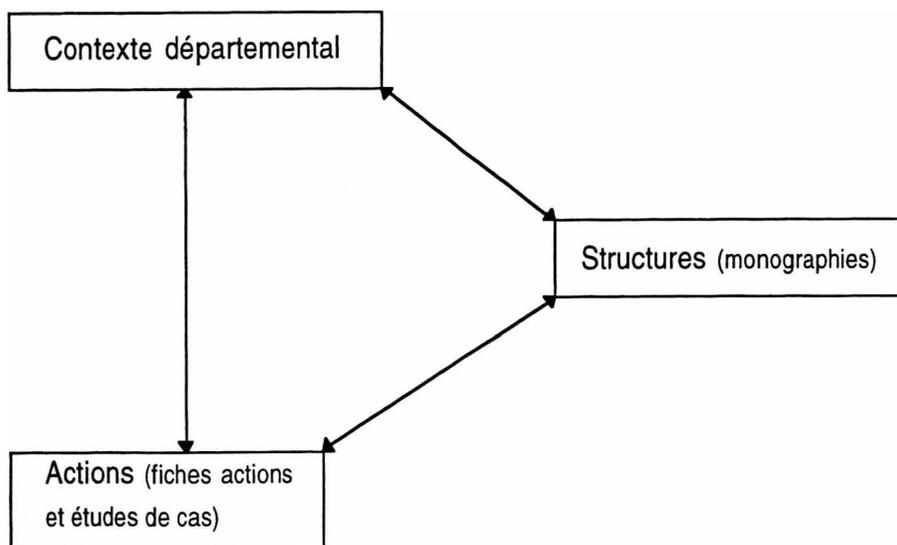
⇒ Un regard sur les actions : L'étude des actions s'est déroulée en trois temps :

- tout d'abord, le recensement des actions dans le cadre du PDI (**cartographie des actions**)

- ensuite, le recensement des actions cofinancées par le FSE dans le cadre de l'objectif 3 (l'insertion professionnelle). Pour chacune, des **fiches-actions** ont été produites,
- enfin, une trentaine d'actions dans le cadre de la mesure 14 (insertion par l'économique) ont fait l'objet **d'études de cas**.

⇒ Un regard sur les structures et les opérateurs des actions co-financées par le FSE dans le cadre de la mesure 14 et plus particulièrement les structures ayant des chantiers d'insertion : historique, position dans le jeu d'acteurs, stratégie, etc. Une trentaine de structures sélectionnées à partir des actions retenues précédemment, ont fait l'objet de **monographies**.

La présentation de ces trois volets ne signifie pas un enchaînement chronologique dans le déroulement de l'étude. En effet, certaines structures ont été identifiées à partir des actions qu'elles ont mises en oeuvre, certains renseignements obtenus dans les structures ont alimenté les travaux réalisés dans le premier et le troisième volets. Chacun des volets a fourni des informations ou des éléments d'analyse sur les autres.



L'échantillon était constitué initialement de vingt départements volontaires. Quatre se sont retirés avant le démarrage du programme⁷. Ce sont donc seize départements qui ont été sites d'enquête. Afin de suivre la démarche d'enquête et de participer à la réflexion sur les résultats intermédiaires produits, un Groupe de Travail a été créé. Outre les représentants du CEE et du CRÉDOC, des départements enquêtés, mais aussi d'autres, intéressés par l'objet du programme en étaient membres.

Liste des départements volontaires et enquêtés

Départements	ont été enquêtés	ont participé au groupe de travail
Alpes-de-Hte Prov.	oui	oui
Ardèche	oui	oui
Deux Sèvres	oui	non
Dordogne	oui	oui
Doubs	oui	non
Eure-et-Loir	oui	non
Haute-Vienne	oui	oui
Hérault	oui	oui
Landes	oui	non
Loire	oui	oui
Loiret	oui	oui
Meuse	oui	oui
Moselle	oui	oui
Saône-et-Loire	oui	oui
Vosges	oui	oui
Yonne	oui	oui
Alpes Maritimes	non	oui
Nièvre	non	oui
Sarthe	non	oui
Val d'Oise	non	oui
Savoie	non	oui

⁷ Parmi ceux-là figurait le département des Yvelines. Nous avons conservé ce département uniquement dans l'analyse des contextes parce qu'il était le seul département à dominante urbaine et proche d'une grosse agglomération.

DEUXIÈME PHASE : l'analyse transversale aux départements

Cette seconde phase se dégage de l'approche départementale pour poser un regard plus général sur l'ensemble que constituent les seize départements étudiés. Pour cela, deux types de travaux ont été réalisés : un traitement transversale de l'information recueillie dans la première phase et une enquête auprès de bénéficiaires de la mesure 14 de l'objectif 3 (à condition que l'action soit co-financée par le FSE).

Une exploitation de la phase précédente et une agrégation des données :

Les travaux d'analyse transversale de la mesure et des dispositifs ont été alimentés par les données recueillies au cours des enquêtes départementales. Outre les études des PDI, des monographies et des études de cas d'actions, un traitement de l'ensemble des Fiches-Actions a été réalisé.

Une enquête complémentaire auprès des bénéficiaires

311 entretiens auprès de bénéficiaires d'actions d'insertion par l'économie co-financées par le FSE et particulièrement des chantiers d'insertion ont été réalisés au sein de la trentaine de structures ayant fait l'objet de monographies. En plus des entretiens réalisés auprès des bénéficiaires actuels, nous avons interrogé des personnes sorties depuis au moins six mois des actions. Le traitement de ces entretiens alimente donc cette deuxième partie du programme d'évaluation et apporte des informations essentielles sur les trajectoires d'insertion professionnelle des personnes passées par le type de mesure étudiée.

Cette approche transversale permet de proposer :

- une analyse de la pertinence des politiques et actions d'insertion mises en oeuvre,
- une évaluation des dispositifs de mise en oeuvre,
- une mesure globale des réalisations et des impacts,
- une évaluation de l'efficacité et de l'efficience.

Pour résumer, le programme se découpe en deux phases distinctes. La première relève d'une approche locale (départementale) et la seconde propose une analyse transversale des données recueillies sur l'ensemble des 16 départements. Ce programme s'organise aussi autour de deux grandes méthodes d'investigation :

- une analyse documentaire et des entretiens pour une approche départementale
- une enquête auprès de bénéficiaires pour une approche transversale.

Tableau synthétique de la méthode

Les PHASES	Les différents volets
Phase 1 :	Volet 1 : l'étude du contexte départemental
L'approche départementale	Volet 2 : des monographies de structures
	Volet 3 : l'étude des actions
Phase 2 :	Volet 1 : Analyse transversale des données
L'approche transversale	Volet 2 : Enquête auprès de " bénéficiaires "

LES METHODES D'INVESTIGATIONS

Analyse documentaire et entretiens dans l'approche départementale

Dans chaque département, le recueil des informations est effectué par une collecte de documents dans les différentes administrations de l'État, du Département et des organismes impliqués dans le PDI.

Parallèlement, **une certaine d'entretiens** a été réalisée auprès des principaux **responsables et décideurs, et auprès de personnes en charge du pilotage du PDI** :

Catégories des personnes rencontrées	nb
directeurs départementaux, ou directeur-adjoint ou DRTEFP	10
responsables ou chefs de Services Insertion	11
chargés de mission RMI (départ. ou État) coordinateurs, cons. techn.	49
autres chefs de services (autres administrations)	3
représentants des institutions (élus locaux, sous-préfets)	8
directeurs de structures, coordinateurs d'actions d'insertion, encadrants	17
TOTAL	98

Des chantiers, des régies de quartier ou des entreprises d'insertion ont même été visités. Au sein de ces structures, des bénéficiaires ont pu être rencontrés de manière informelle sur les chantiers ou sur leur lieu de travail.

Ce premier type d'investigation a permis de dégager une liste des actions et des structures dans chacun des départements que l'on peut regrouper en trois niveaux :

Les niveaux d'information	Les actions	Les structures
Niveau 1	l'ensemble des actions mises en oeuvre dans le cadre du PDI	l'ensemble des structures ayant mis en oeuvre une action dans le cadre du PDI
Niveau 2	l'ensemble des actions co-financées par le FSE dans le cadre de l'objectif 3	l'ensemble des structures ayant mis en oeuvre une action co-financée dans le cadre de l'objectif 3
Niveau 3	l'ensemble des actions co-financées par le FSE dans le cadre de l'objectif 3 et de la mesure 14	l'ensemble des structures ayant mis en oeuvre une action co-financée par le FSE dans le cadre de l'objectif 3 et de la mesure 14

Chacune des actions recensées au niveau 2 a fait l'objet d'une analyse fine qui a abouti à une description aussi précise que possible de cette action en prenant en compte un certain nombre d'indicateurs :

- type de financements,
- coûts de l'action
- objectifs annoncés,
- domaine de l'action,
- durée de l'action ...etc.

Chaque action est décrite par une **Fiche-Action**, dont l'organisation et la forme sont communes à l'ensemble des actions. Cette grille permet une comparaison des actions entre elles, ainsi qu'une lecture transversale des modalités d'action dans chacun des départements.

A partir de ces quelques 500 Fiches-Action, **une typologie des actions** a été construite à partir des variables descriptives (voire les indicateurs ci-dessus). C'est à partir de cette typologie qu'ont été sélectionnées les trente actions devant faire l'objet d'études de cas, avec comme objectif de bien représenter la diversité des actions.

Pour ces trente actions, nous disposons donc d'informations croisées, issues des documents recueillis auprès des responsables de départements, de documents fournis par les structures et des entretiens des acteurs concernés (responsables, encadrants).

L'analyse du dispositif d'insertion par l'activité économique et plus précisément des actions cofinancées par le FSE s'appuie également sur des **monographies** de structures. La clef d'entrée pour la sélection des structures à enquêter a été la typologie des actions précédemment élaborée. Nous avons choisi des structures gérant au moins une action ayant fait l'objet d'une étude de cas. Ainsi, de la centaine de structures identifiées sur l'ensemble des 16 départements, une trentaine ont fait l'objet d'une monographie.

Le critère de la représentativité des structures sélectionnées étant exclu à cause du faible nombre de structures répertoriées, nous nous sommes basés sur la diversité des actions, ce dont la sélection des trente structures enquêtées rend compte.

Au total, **76 entretiens de responsables de structures et de personnes mettant en oeuvre l'action** étudiée (29 directeurs et 47 encadrants techniques, accompagnateurs sociaux, formateurs) ont été réalisés. Cela signifie que dans chacune des structures choisies, nous avons mené deux ou trois entretiens auprès de ce personnel encadrant.

Cette approche par les structures complète les informations recueillies dans l'étude du contexte départemental et permet d'établir **une cartographie des acteurs** (institutions, organismes, associations) intervenant dans le cadre du dispositif et des actions d'insertion par l'économique.

Approche transversale : une enquête auprès de “ bénéficiaires ”

Au total, **311 bénéficiaires ont été interviewés**. Quelques 170 personnes actuellement dans les actions d'insertion par l'économique et financées par le FSE ont été rencontrées sur place. Par ailleurs, nous avons retrouvé et interrogé 141 personnes sorties depuis au moins six mois du dispositif.

Il est clair que ces échantillons ne peuvent être considérés comme représentatifs, en termes statistiques, de la population des bénéficiaires des actions d'insertion mises en place dans le cadre des PDI. Outre le fait que l'on ne dispose pas d'informations statistiques fiables pour identifier *a priori* les caractéristiques de cette population, l'univers des quelques 16 départements volontaires pour participer à ce programme d'évaluation, introduit un biais majeur dans la constitution de cet échantillon. Compte tenu de ces limites, il nous a semblé que cette approche pouvait apporter des éléments d'évaluation et d'information quant au fonctionnement des actions mises en œuvre dans le cadre des PDI et surtout dans le cadre de l'analyse transversale.

Au total, 485 personnes ont été rencontrées et interviewées à un titre ou un autre au cours de ce programme.

PLAN DU DOCUMENT

Le présent document conjugue un niveau descriptif et un niveau analytique. Le premier niveau vise, à travers une " mise à plat " des observations réalisées pendant les enquêtes à produire un certain nombre de constats et à construire des typologies. La typologie est un outil qui synthétise et classe les observations. Elle est une aide pour le deuxième niveau qui a une ambition analytique et évaluative. La démarche méthodologique consiste à regarder si des liens entre les typologies obtenues existent et d'étudier éventuellement leur nature.

Dans cet esprit, la première partie de ce rapport a pour objectif d'analyser les liens entre les contextes départementaux et les PDI. Pour cela, les contextes départementaux seront décrits par un certain nombre d'indicateurs économiques et socio-démographiques. Puis, la description des programmes départementaux prendra en compte les politiques et les orientations et surtout les procédures de mises en oeuvre.

La seconde partie du document est centrée sur les actions et le financement du FSE. Dans la même logique que la partie précédente, la deuxième partie vise à cerner d'une part, la pertinence entre les politiques et les actions et, d'autre part, à analyser les stratégies d'utilisation du FSE et leur impact sur les actions.

Enfin la troisième partie propose une étude des " bénéficiaires " et de leurs trajectoires professionnelles. L'évaluation aura pour objet une comparaison entre les moyens et les itinéraires professionnels des bénéficiaires. Cette évaluation fournira des indications sur l'impact des actions et des interventions sur les bénéficiaires.

PREMIÈRE PARTIE :

Contexte de mise en oeuvre des actions

Ce premier chapitre comporte deux dimensions complémentaires.

La première concerne une recherche d'informations (statistiques notamment) qui, à travers plusieurs indicateurs, propose une lecture du contexte départemental dans le domaine de l'emploi. Cette approche quantitative permet également de comprendre les enjeux d'insertion à l'échelon local et de percevoir la " demande " d'insertion professionnelle⁸. L'objectif de ce regard porté sur le contexte départemental, est de décrire le cadre dans lequel s'inscrivent les actions financées par le FSE, et relevant du PDI.

La seconde dimension à prendre en compte dans ce programme d'évaluation, concerne l'approche institutionnelle et organisationnelle du dispositif. C'est un passage obligé si l'on veut identifier les stratégies de promotion de l'insertion mises en place, autrement dit " l'offre ". L'approche des effets des financements européens sur les mesures destinées à favoriser l'insertion sociale et professionnelle ne peut faire l'économie d'une mise en situation institutionnelle qui consiste à décrire le dispositif dans lequel ils sont intégrés. Il apparaît en effet que la manière dont les différents opérateurs conçoivent l'insertion à l'échelon local, et tout particulièrement les types d'actions visés, détermine très directement les stratégies qui sont mises en œuvre, d'une part, pour orienter le dispositif et, d'autre part, pour déterminer l'utilisation des financements nationaux et des fonds européens.

Pour résumer la démarche de cette première partie, l'hypothèse qui avait été posée pour construire la méthode de traitement de l'information était qu'à un même contexte socio-économique devrait correspondre une même façon de concevoir un PDI. L'objectif de cette partie est de tester cette hypothèse méthodologique. Pour cela plusieurs étapes semblent nécessaires :

- première étape : description des contextes sur la base d'indicateurs socio-économiques,
- deuxième étape : construction de la typologie des contextes
- troisième étape : analyse de la variable " politiques locales "
- quatrième étape : description des PDI
- cinquième étape : élaboration d'une typologie des PDI
- sixième étape : analyse des relations et des liens entre les deux typologies

⁸ Le programme porte sur les actions d'insertion économique. Pour éviter toute confusion avec les structures d'insertion par l'activité économique, nous utiliserons le terme " insertion professionnelle ". D'autant plus que l'objectif du dispositif reste, au final, l'activité professionnelle.

Pour répondre à cette procédure, la première partie de ce chapitre présente une photographie des contextes départementaux. Cette photographie a été construite avec des indicateurs susceptibles de caractériser le département et sa population et avec des indicateurs liés à l'emploi et aux politiques de lutte contre l'exclusion. Cependant, des éléments d'appréciation des politiques d'insertion conduites dans les départements sont également proposés.

La seconde partie montre une photographie des programmes départementaux d'insertion. Cette description constitue un moyen de comprendre le cadre de mise en oeuvre des actions et pour cela une série d'indicateurs opérationnels seront proposés. Outre cet aspect descriptif, l'analyse portera sur les politiques, les enjeux et les stratégies de mise en oeuvre des actions et permettra de construire une typologie des PDI.

I - LES DEPARTEMENTS TERRAINS D'ENQUETE

Le cadre géographique dans lequel s'inscrit le présent programme d'évaluation des actions d'insertion économique des PDI, a été déterminé par le Comité de Pilotage de l'évaluation de l'objectif 3.

Méthode de sélection des départements enquêtés

Le Comité de Pilotage est composé de multiples partenaires dont l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG), des représentants des Régions, de la Commission Européenne et des services de l'État. Le choix des sites d'enquête a été réalisé par ce Comité de Pilotage sur la base du volontariat.

Le Comité s'est assuré, pour arrêter le choix définitif, que ce principe de volontariat n'entraînait pas de biais par rapport à ce que l'on sait (notamment à partir des bilans annuels) sur le déroulement d'ensemble de la mesure 14 de l'objectif 3. Plusieurs critères ont été retenus :

- taux de chômage et taux de bénéficiaires du RMI,
- caractéristiques urbaines et rurales des départements,
- interaction des actions financées avec d'autres dispositifs de l'objectif 3 du FSE,
- caractéristiques des programmes départementaux d'insertion,
- indicateur cumulé de la consommation des dépenses d'obligation légale de crédits d'insertion,
- consommation des crédits d'insertion.

Les critères retenus n'avaient pas comme ambition de chercher une quelconque représentativité, mais davantage de proposer des " portraits diversifiés " de départements.

A la suite de ce travail de sélection, vingt départements ont été retenus.

Parmi les vingt départements, retenus par le Comité de Pilotage, pour des motifs variés, quatre départements se sont retirés de l'échantillon initial. Ce sont donc seize départements qui ont été enquêtés par le CRÉDOC.

I-1. Photographie des contextes départementaux

I-1-1. Des départements ruraux et diversement attractifs

Parmi les départements qui figuraient dans l'échantillon initial, figurait le département des Yvelines. Nous l'avons conservé dans cette première partie, en raison de son appartenance à une

grosse agglomération -l'Île-de-France- et à ce titre, il sert de référence comme département urbain et de point de comparaison avec les autres départements plutôt ruraux.

Ainsi on constate que le département des Yvelines constitue le seul département vraiment urbain puisque seulement 7% de sa population habite dans une commune rurale et 53% de ses communes sont des communes rurales. Ces chiffres opposent ce département à la Dordogne (57% de la population en communes rurales et 93% de communes rurales), à l'Yonne (respectivement 55% et 95%) ou la Meuse (54% et 95%). Les départements les plus urbanisés sont l'Hérault (19% et 78%), la Loire (20% et 79%), la Moselle (26% et 81%) et enfin le Loiret (27% et 81%).

L'échantillon ainsi constitué présente un caractère rural assez prononcé si l'on se réfère à la moyenne nationale (26% et 85%).

Tableau n° 1 :
Caractéristiques de la structuration administrative des départements

Départements	Population (en milliers) *	densité (hab/km2)	% des communes rurales	% de la populat. en communes rurales
Alpes-de-Hte Prov.	138, 5	19	93	47,6
Ardèche	282, 8	50	89	49,6
Deux Sèvres	346, 7	58	91	51,2
Dordogne	388,6	43	93	56,8
Doubs	494, 2	93	91	33,7
Eure-et-Loir	410, 6	67	86	37,9
Haute-Vienne	355, 5	64	91	37,3
Hérault	859, 7	130	78	19,0
Landes	318, 2	34	90	50,0
Loire	748, 6	156	79	20,3
Loiret	609, 4	86	81	27,1
Meuse	194, 0	32	95	54,3
Moselle	1 015, 9	163	81	25,6
Saône-et-Loire	554, 5	65	90	40,8
Vosges	385, 2	66	84	31,2
Yonne	331, 4	44	95	54,8
Yvelines	1 307,2	572	53	06,8
France métropolitaine	56 615,2	104	85	26,0

Source : INSEE, 1991

* Estimation INSEE en 1997.

Neuf départements au sein de notre échantillon possèdent un solde migratoire positif entre les deux recensements de 1982 et 1990. Dans ce cas, ce solde migratoire est supérieur à celui de la moyenne nationale (0,8%). Certains départements sont très attractifs : l'Hérault (9,6%), les Alpes de Hautes-Provence (8,3%) et dans un degré moindre les Landes (5,4%). En revanche d'autres départements connaissent une fuite de leur population : les Vosges (- 4,8%), la Meuse (- 4,6%), la Moselle (- 4,4%).

Par ailleurs, certains départements voient leur population vieillir : la part des personnes de plus de 60 ans a augmenté entre 1970 et 1990. Alors que la moyenne nationale se situe à + 1%, des départements comme le Doubs (+ 3,2%), la Moselle (+ 3,1%), la Dordogne (+ 2,6%) voient cette population âgée proportionnellement augmenter par rapport aux autres catégories d'âges. Ces départements voient fréquemment la part des jeunes de moins de vingt ans diminuer. C'est le cas pour le Doubs et la Moselle. Cependant, certains départements comme la Dordogne restent suffisamment attractifs pour voir s'installer des couples et donner aux jeunes l'envie de " rester au pays ".

Dans l'ensemble, on peut dire qu'une minorité de départements, -l'Eure-et-Loir, la Haute-Vienne, l'Hérault, le Loiret, et l'Yonne- connaissent une relative stabilité des différentes classes d'âges, voire une diminution relativement faible de la part des jeunes de moins de vingt ans.

Tableau n° 2 :
Caractéristiques de l'évolution de la population

Départements	part des - de 20 ans (en %)			part des 60 ans et + (en %)			% du solde migratoire (*) entre 82 et 90
	1975	1990	évol.	1975	1990	évol.	
Alpes-de-Hte Prov.	28,7	23,4	- 5,3	23,2	24,6	+ 1,4	+ 8,3
Ardèche	29,4	24,8	- 4,6	23,4	24,4	+ 1,0	+ 3,1
Deux Sèvres	32,4	26,3	- 6,1	21,1	23,1	+ 2,0	- 0,7
Dordogne	26,8	22,0	- 4,8	26,3	28,9	+ 2,6	+ 4,8
Doubs	34,5	28,4	- 6,1	14,2	17,0	+ 3,2	- 4,0
Eure-et-Loir	32,7	29,3	- 3,4	19,0	19,2	+ 0,2	+ 4,3
Haute-Vienne	25,7	21,9	- 3,8	25,3	26,2	+ 0,9	+ 1,3
Hérault	27,7	23,9	- 3,8	22,4	22,8	+ 0,4	+ 9,6
Landes	28,9	23,4	- 5,5	23,7	25,7	+ 2,0	+ 5,4
Loire	30,7	26,8	- 3,9	19,3	21,3	+ 2,0	- 1,5
Loiret	31,1	27,5	- 3,6	19,9	19,6	- 0,3	+ 4,0
Meuse	33,0	27,8	- 5,2	19,8	21,5	+ 1,7	- 4,6
Moselle	35,1	27,8	- 7,3	13,9	17,0	+ 3,1	- 4,4
Saône-et-Loire	30,7	25,4	- 5,3	21,7	23,8	+ 2,1	- 2,9
Vosges	33,0	27,6	- 5,4	19,3	21,0	+ 1,7	- 4,8
Yonne	29,5	26,2	- 3,3	25,0	24,6	- 0,4	+ 3,8
Yvelines	33,6	30,8	- 2,8	12	13,2	+ 1,2	+ 1,3
France métropolit.	30,7	26,4	- 4,3	18,9	19,9	+ 1	+ 0,8

Source : INSEE, 1991

(*) différence entre la variation de la population et l'excédent naturel (excédent des naissances ou des décès)

I-1-2. Situation de l'emploi

Seul le département de l'Hérault présente un taux de chômage nettement plus élevé (environ 18%) que la moyenne nationale (environ 12%) sur les trois périodes prises en compte : les premiers trimestres des années 1996, 97, 98. En dehors de la Loire, tous les autres départements ont connu et connaissent des taux de chômage inférieurs à la moyenne nationale. Cependant, on peut distinguer ceux qui en sont proches -les Alpes de Haute-Provence, la Dordogne- et ceux nettement en-dessous : le Doubs, la Meuse, la Haute-Vienne.

Dans de nombreux départements, l'évolution du taux de chômage a connu la même évolution qu'au plan national, c'est-à-dire : une hausse au premier trimestre 1997 par rapport à 1996, à la même période, puis une baisse significative au premier trimestre 98 au point d'être inférieur au chiffre de 1996. Parmi les départements, on peut distinguer trois types d'évolution :

- ceux qui suivent cette évolution : Ardèche, Haute-Vienne, Hérault, Loire, Loiret, Meuse, Saône-et-Loire, Yonne;
- ceux dont le taux de chômage a baissé par rapport à 1998 et est revenu à peu près au niveau de 1996 : les Alpes de Hte-Provence, Dordogne, Doubs, Eure-et-Loir, Landes, Vosges,
- ceux dont le taux de chômage de 1998 n'a guère évolué par rapport à 97 : les Deux Sèvres, Moselle.

Globalement, on peut dire que les départements enquêtés ont certes un taux de chômage moins élevé qu'au plan national, mais ils connaissent, pour la moitié d'entre eux, une évolution moins favorable que l'évolution nationale.

Taux de chômage (1er trimestre 98)

moins de 10%	de 10 à 11,9%	France métropolitaine	de 12 à 15%	plus de 15 %
3 départements	11 départements	12%	1 département	1 département

Tableau n° 3 :

Évolution du chômage dans les départements enquêtés

Départements	Évolution du taux de chômage (au sens du BIT)		
	1er trim. 96	1er trim. 97	1er trim. 98
Alpes-de-Hte Prov.	11,3	12,2	11,8
Ardèche	11,6	11,5	10,7
Deux Sèvres	10,7	11,5	11,4
Dordogne	11,6	12,1	11,6
Doubs	09,7	10,6	09,8
Eure-et-Loir	10,6	11,4	10,7
Haute-Vienne	10,0	10,1	09,3
Hérault	18,3	19,2	18,0
Landes	11,1	11,7	11,3
Loire	13,4	13,7	12,5
Loiret	10,8	11,3	10,0
Meuse	10,3	10,6	09,9
Moselle	10,7	11,7	11,3
Saône-et-Loire	11,8	12,2	11,1
Vosges	11,3	11,9	11,2
Yonne	11,6	12,1	11,2
Yvelines	8,3	8,4	7,7
France métropolitaine	12,3	12,8	12,0

Source : DARES, juin 96,97,98

La part des jeunes de moins de 25 ans parmi les chômeurs a globalement baissé entre juin 1996 et mai 1998. Sur le plan national la baisse est de - 2,8%. En dehors des Alpes de Haute-Provence et de l'Hérault, tous les autres départements ont vu cette part diminuer de façon significative (mouvement supérieur à l'évolution nationale). C'est surtout vrai pour la Loire et la Haute-Vienne. On peut penser que cette faible diminution de la part des jeunes dans les départements des Alpes de Haute-Provence et de l'Hérault n'est pas indépendante du fait que ces deux départements ont les soldes migratoires les plus élevés et qu'ils constituent des départements attractifs pour des jeunes et des couples ayant des jeunes de moins de 25 ans. Pour ce qui est de la Loire et de la Haute-Vienne, il faut chercher ailleurs les explications que dans les flux de populations ou des recompositions des catégories d'âges.

% des jeunes de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi (1er trimestre 98)

moins de 13%	de 13 à 14,9%	France métropolitaine	de 15 à 18%	plus de 18 %
1 dép.	1 dép.	15%	10 dép.	4 dép.

Tableau n° 4 :
Évolution du chômage des jeunes
selon les départements

Départements	% de jeunes de - de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi			
	juin 96	mai 97	mai 98	Évol.
Alpes-de-Hte Prov.	14,8	14,0	14,6	- 0,2
Ardèche	20,2	17,8	16,5	- 3,7
Deux Sèvres	23,0	21,0	19,3	- 3,7
Dordogne	19,9	18,5	16,8	- 3,1
Doubs	20,0	18,0	16,6	- 3,4
Eure-et-Loir	21,3	18,6	17,4	- 3,9
Haute-Vienne	20,3	18,4	16,1	- 4,2
Hérault	14,5	14,0	12,8	- 1,7
Landes	19,1	17,4	15,6	- 3,5
Loire	21,1	19,3	16,6	- 4,5
Loiret	19,0	17,0	15,4	- 3,6
Meuse	23,8	22,0	20,1	- 3,7
Moselle	21,8	20,1	18,8	- 3,0
Saône-et-Loire	21,7	20,6	18,1	- 3,6
Vosges	20,6	18,7	17,1	- 3,5
Yonne	20,4	19,8	16,9	- 3,5
Yvelines	13,5	12,7	10,9	- 2,6
France métropolitaine	17,9	16,7	15,1	- 2,8

Source : DARES, juin 96,97,98

Sept départements possèdent un taux de chômeurs de longue durée (CLD) au-dessus de la moyenne. Au plan national la part de ces demandeurs a progressé entre juin 1996 et mai 1998 de cinq points. Dix départements -et parmi ceux-ci des départements qui ont un taux de CLD inférieur à la moyenne nationale- connaissent une évolution supérieure aux cinq points de la moyenne nationale. Ainsi, l'Eure-et-Loire, la Dordogne ou la Moselle dont la part de CLD est d'environ 39% (la moyenne

nationale est de 40%) connaissent des évolutions importantes : 14% pour l'Eure-et-Loire et de l'ordre de 9% pour les deux autres départements entre juin 96 et mai 98.

Globalement les départements de l'échantillon sont donc sur une perspective d'augmentation de ce type de public.

% des chômeurs longue durée parmi les demandeurs d'emploi (1er trimestre 98)

moins de 35%	de 35 à 39,9%	France métropolitaine	de 40 à 43%	plus de 43 %
1 dép.	8 dép.	40%	5 dép.	2 dép.

Tableau n° 5 :

**Évolution du chômage de longue durée parmi les demandeurs d'emploi
selon les départements**

Départements	% des chômeurs longue durée parmi les demandeurs d'emploi			
	juin 96	mai 97	mai 98	Évol.
Alpes-de-Hte Prov.	26,1	28,6	30,8	+ 4,7
Ardèche	31,2	35,0	35,8	+ 4,6
Deux Sèvres	36,3	35,6	40,4	+ 4,1
Dordogne	29,9	34,1	39,0	+ 9,1
Doubs	31,4	35,1	38,8	+ 7,4
Eure-et-Loir	25,0	36,2	39,0	+ 14,0
Haute-Vienne	32,1	33,6	35,1	+ 3,0
Hérault	37,1	38,9	43,7	+ 6,6
Landes	32,2	37,0	38,9	+ 6,7
Loire	36,3	38,9	41,2	+ 4,9
Loiret	32,1	36,9	37,8	+ 5,7
Meuse	27,6	33,1	35,0	+ 7,4
Moselle	29,6	34,5	39,4	+ 9,8
Saône-et-Loire	36,3	37,1	41,7	+ 5,4
Vosges	34,3	40,0	43,3	+ 9,0
Yonne	32,3	34,5	40,4	+ 8,1
Yvelines	32,3	33,7	36,5	+ 4,2
France métropolitaine	34,7	36,7	39,7	+ 5,0

Source : DARES, juin 96,97,98

Dans la majorité des départements de l'échantillon, les femmes sont plus nombreuses parmi les demandeurs d'emploi que sur l'ensemble du territoire métropolitain (51% de femmes). Seuls les départements des Alpes-de-Haute Provence et de l'Hérault ne présentent pas ce profil.

Tableau n° 6 :
Les demandeurs d'emploi selon le sexe

Départements	% des femmes parmi les demandeurs d'emploi		
	juin 96	mai 97	mai 98
Alpes-de-Hte Prov.	50,3	49,4	48,7
Ardèche	53,6	52,9	53,7
Deux Sèvres	56,7	53,7	55,2
Dordogne	55,5	55,2	54,9
Doubs	54,4	53,4	54,8
Eure-et-Loir	54,8	53	53,2
Haute-Vienne	57,2	55,5	55,9
Hérault	49,4	48,9	49,5
Landes	60,0	60,0	59,4
Loire	52,9	51,9	53,5
Loiret	54,3	52,1	52,0
Meuse	53,7	53,2	54,3
Moselle	51,6	50,4	52,2
Saône-et-Loire	56,6	55,3	56,3
Vosges	58,4	55,2	56,9
Yonne	52,7	51,1	53,5
Yvelines	46,5	45,5	46,8
France métropolitaine	51,0	50,0	50,8

Source : DARES, juin 96,97,98

Cinq départements voient leur population active augmenter entre les deux derniers recensements de manière significative, c'est-à-dire au-delà de la moyenne nationale (+ 5%) ; deux d'entre eux principalement : l'Hérault et les Alpes de Haute-Provence. Or, parallèlement l'Hérault connaît une évolution de l'emploi salarié à peine supérieure à la moyenne nationale. Cinq autres départements vivent une baisse de leur population active et parmi eux, deux (la Saône-et-Loire et les Vosges) subissent une perte d'emplois salariés.

Tableau n° 7 :**Évolution de l'emploi salarié dans les départements**

Départements	Évolution de la population active entre 82 et 90	Évolution des emplois salariés entre le 94 et 96
Alpes-de-Hte Prov.	+ 10,8	+ 3,8
Ardèche	+ 4,1	+ 1,8
Deux Sèvres	+ 1,8	+ 3,9
Dordogne	+ 1,8	+ 1,2
Doubs	+ 2,3	+ 2,4
Eure-et-Loir	+ 7,9	+ 0,9
Haute-Vienne	- 1,7	+ 1,6
Hérault	+ 15,8	+ 1,8
Landes	+ 6,7	+ 1,0
Loire	- 0,03	+ 1,1
Loiret	+ 6,5	+ 3,3
Meuse	- 2,3	+ 0,2
Moselle	+ 1,4	+ 1,2
Saône-et-Loire	- 2,0	- 0,4
Vosges	- 3,1	- 0,5
Yonne	+ 3,4	+ 1,5
Yvelines	+ 9,8	+ 1,0
France métropolitaine	+ 5,1	+ 1,4

Source : DARES, juin 96,98

Comme au plan national, ces évolutions positives de l'emploi salarié se manifestent essentiellement dans le secteur tertiaire. Si un département comme la Meuse voit disparaître des emplois de l'industrie (moins 3,2% entre 1994 et 1996), d'autres semblent avoir quelque peu stabilisé les mouvements entre les différents secteurs d'activité : l'Ardèche, les Deux Sèvres, la Dordogne, le Loiret.

Tableau n° 8 :
Évolution du marché de l'emploi par secteur d'activité
selon les départements

Départements	% emplois Industrie			% emplois Construction			% emplois Tertiaire		
	1994	1996	évol.	1994	1996	évol.	1994	1996	évol.
Alpes-de-Hte Prov.	20,2	19,6	- 0,6	14,0	13,0	- 1	65,8	67,4	+ 1,6
Ardèche	41,3	41,1	- 0,2	10,3	10,1	- 0,2	48,4	48,8	+ 0,4
Deux Sèvres	31,0	30,8	- 0,2	09,1	09,1	0,0	59,9	60,1	+ 0,2
Dordogne	29,5	29,4	- 0,1	11,6	11,0	- 0,6	58,9	59,6	+ 0,7
Doubs	45,8	45,5	- 0,3	7,1	6,7	- 0,4	47,1	47,8	+ 0,7
Eure-et-Loir	43,6	43,0	- 0,6	9,0	7,9	- 1,1	47,4	49,1	+ 1,7
Haute-Vienne	34,5	33,1	- 1,4	9,1	8,7	- 0,4	56,4	58,2	+ 1,8
Hérault	13,7	13,3	- 0,4	10,2	9,4	- 0,8	76,1	77,3	+ 1,2
Landes	31,5	30,0	- 0,5	11,2	10,2	0,0	57,3	59,8	+ 0,5
Loire	40,5	39,1	- 1,4	7,8	7,6	- 0,2	51,7	53,3	+ 1,6
Loiret	31,9	31,8	- 0,1	9,8	9,1	- 0,7	58,3	59,1	+ 0,8
Meuse	42,2	39,0	- 3,2	9,3	9,6	+ 0,3	48,5	51,4	+ 2,9
Moselle	32,9	31,6	- 1,3	10,6	9,8	- 0,8	56,5	58,6	+ 2,1
Saône-et-Loire	41,6	40,3	- 1,3	8,1	7,9	- 0,2	50,3	51,8	+ 1,5
Vosges	50,9	48,9	- 1,0	8,6	8,3	- 0,3	40,5	42,8	+ 2,3
Yonne	36,3	36,0	- 0,3	8,6	8,0	- 0,6	55,1	56	+ 0,9
Yvelines	27,7	26,9	- 0,8	9,1	8,7	- 0,4	63,2	64,4	+ 1,2
France métropolit.	28,6	27,6	- 1	08,8	08,3	- 0,5	62,6	64,1	+ 1,5

Source : DARES, 96,98

I-1-3. Les politiques de l'emploi dans les départements

L'analyse des politiques de l'emploi fournit un certain nombre d'indicateurs sur les contextes départementaux. Ainsi, on peut constater que les départements de notre échantillon ne figurent pas parmi les départements ayant, proportionnellement à leur population, un fort taux de bénéficiaires (non compris les ayants droits) : quinze départements se situent en-dessous de la moyenne nationale. Le département de l'Hérault se distingue avec une proportion élevée de bénéficiaires et aussi un nombre important de bénéficiaires : plus de 23 000 (soit 2,9% contre 1,6% en moyenne).

Part des bénéficiaires du RMI par rapport à la population départementale (décembre 96)

moins de 1,1 %	de 1,2 à 1,5%	France métropolitaine	de 1,7 à 2%	plus de 2 %
7 départements	8 départements	1,6 %	0 département	1 département

Tableau n° 9 :
Les bénéficiaires du RMI dans les départements

Départements	Ensemble des bénéficiaires du RMI payés au 31/12		% par rapport à pop. dépt	Évolution entre 95 et 96
	95	96		
			96	
Alpes-de-Hte Prov.	1 976	2 026	1,46	+ 2,5
Ardèche	2 895	2 993	1,06	+ 3,5
Deux Sèvres	3 584	3 659	1,06	+ 2,1
Dordogne	5 611	5 777	1,09	+ 3,0
Doubs	5 638	6 109	1,24	+ 8,4
Eure-et-Loir	3 793	4 088	0,99	+ 7,8
Haute-Vienne	4 749	5 010	1,40	+ 5,5
Hérault	23 566	24 948	2,90	+ 5,9
Landes	3 584	3 881	1,21	+ 8,3
Loire	9 671	10 377	1,38	+ 7,3
Loiret	6 639	7 013	1,15	+ 5,6
Meuse	2 232	2 343	1,20	+ 5,0
Moselle	12 043	12 614	1,24	+ 4,7
Saône-et-Loire	5 419	5 849	1,05	+ 7,9
Vosges	3 777	3 985	1,03	+ 5,5
Yonne	3 258	3 580	1,08	+ 9,9
Yvelines	10 322	11 107	0,84	+ 7,6
France métropolitaine	840 839	903 804	1,59	+ 7,5

Source : CNAF, décembre 96

Les données de la DARÈS⁹ montrent que, globalement, les bénéficiaires du RMI accèdent peu aux mesures pour l'emploi de droit commun (CEC et CIE) considérées comme les plus favorables en matière d'insertion professionnelle durable, et davantage aux dispositifs qui constituent des paliers vers l'insertion (CES et SIFE). Au plan national, les bénéficiaires du RMI représentent environ 10% des accès aux mesures types CIE ou CRE. Les départements de l'échantillon se répartissent d'un côté et de l'autre de cette moyenne. Seul le département de la Meuse se distingue par un taux d'accès à ces mesures plus élevé. Enfin, il faut souligner que ce taux d'accès diminue entre 95 et 96 dans neuf départements. En ce qui concerne les CEC, seuls quatre départements ont un taux d'accès plus élevé que la moyenne nationale.

⁹ DARÈS : Tableau de bord des politiques d'emploi, n° 40, La Documentation Française, décembre 1996

Tableau n° 10 :

Accès des allocataires du RMI aux mesures pour l'emploi (I)

Départements	CIE+CRE+CAE dom			CEC		
	au 31 décembre 1996	dont bénéficiaires du RMI (%)	dont bénéficiaires du RMI en 95 (%)	au 31 décembre 1996	dont bénéficiaires du RMI (%)	dont bénéficiaires du RMI en 95
Alpes-de-Hte Prov.	928	11,2	10,8	232	28,0	32,4
Ardèche	1 240	10,3	7,8	584	22,8	20,4
Deux Sèvres	1 575	8,3	7,9	248	29,8	22,5
Dordogne	1 846	10,7	13,8	319	21,0	34,6
Doubs	2 006	11,1	14,1	305	18,7	26,1
Eure-et-Loir	1 358	9,2	10,1	246	22,4	13,1
Haute-Vienne	1 534	10,0	10,6	179	25,7	33,5
Hérault	7 245	11,5	14,4	854	30,8	39,0
Landes	1 531	10,8	9,7	268	13,1	26,6
Loire	3 637	9,9	9,1	471	22,5	22,9
Loiret	2 501	8,7	9,9	257	16,3	22,8
Meuse	686	13,4	11,6	199	17,1	29,1
Moselle	4 333	10,1	10,7	478	28,6	37,6
Saône-et-Loire	2 325	7,7	9,7	324	20,1	26,5
Vosges	1 526	10,6	11,5	320	13,8	36,1
Yonne	1 596	8,7	9,1	365	16,7	16,7
Yvelines	4 105	8,1	7,9	711	20,7	31,0
France métropolit.	289 490	10,1	10,2	38 750	23,6	27,0

Source : DARES, 96

En revanche, les départements de l'échantillon semblent avoir plus fréquemment recours aux CES : le taux d'accès dépasse la moyenne nationale dans neuf départements. Quinze d'entre eux s'inscrivent dans une tendance nationale d'augmentation des bénéficiaires de cette mesure (de 21% à 27,5% entre 95 et 96). L'accès au SIFE est plus nuancé et les départements se séparent par moitié de part et d'autre de la moyenne nationale. Cependant des écarts importants apparaissent; on passe ainsi de 15% dans la Meuse, à 36% dans l'Hérault.

Tableau n° 11 :

Accès des bénéficiaires du RMI aux mesures pour l'emploi (II)

Départements	CES			SIFE		
	au 31 décembre 1996	dont bénéficiaires du RMI (%)	dont bénéficiaires du RMI en 95 (%)	au 31 décembre 1996	dont bénéficiaires du RMI (%)	dont bénéficiaires du RMI en 95
Alpes-de-Hte Prov.	1 070	37,9	24,5	392	33,7	24,2
Ardèche	2 031	25,4	23,7	956	19,1	15,7
Deux Sèvres	3 003	19,5	19,8	1 784	21,0	23,0
Dordogne	4 236	34,9	26,2	1 288	32,9	33,6
Doubs	2 712	29,5	21,1	1 386	28,1	25,5
Eure-et-Loir	2 139	28,3	12,1	861	17,9	16,1
Haute-Vienne	2 449	27,2	20,4	850	35,2	30,4
Hérault	7 840	35,7	25,1	3 168	35,9	32,7
Landes	2 836	15,4	12,5	1 103	24,2	26,5
Loire	4 009	36,6	22,1	3 612	30,9	28,6
Loiret	2 649	26,0	13,4	2 130	25,3	26,2
Meuse	2 302	31,3	22,4	431	15,1	15,4
Moselle	7 160	39,0	28,3	2 483	25,3	27,2
Saône-et-Loire	3 372	24,7	20,0	1 278	22,5	20,1
Vosges	2 666	28,9	26,3	1 163	20,2	20,9
Yonne	2 453	27,0	16,7	803	23,5	21,5
Yvelines	3 702	32,4	20,3	2 068	22,0	17,6
France métropolit.	373 265	27,5	21,0	182 018	26,1	23,8

Source : DARES, 96

En matière d'insertion par l'activité économique, les écarts sont importants. Le taux de mises à disposition dans des associations intermédiaires, par rapport au total des emplois salariés varie de 1,8% à 21,5% selon les départements. Ces chiffres montrent certainement des différences de niveaux d'investissement des départements dans ce type de dispositifs. Cependant, ils peuvent aussi révéler des arbitrages plus fins. Par exemple, si le département de la Meuse semble avoir peu développé les associations intermédiaires, on voit qu'en revanche, il est proportionnellement parmi les mieux équipés en entreprises d'insertion.

Tableau n° 12 :

Accès des allocataires du RMI aux mesures pour l'emploi (II)

Départements	Associations intermédiaires		Entreprises d'insertion	
	nb de mises à dispositions entre 01/01 et 31/12/96	% par rapport au nb total d'emplois salariés	nb de contrats signés entre 01/01 et 31/12/96	% part rapport au nb total d'emplois salariés
Alpes-de-Hte Prov.	2 903	12,3	622	0,26
Ardèche	11 022	21,5	17	0,03
Dordogne	3 796	6,0	36	0,05
Doubs	8 540	6,2	338	0,20
Eure-et-Loir	2 484	2,7	173	0,18
Hérault	13 442	8,8	122	0,08
Landes	5 629	9,9	17	0,02
Loire	11 945	6,8	286	0,16
Loiret	5 789	3,7	251	0,16
Meuse	593	1,8	80	0,24
Moselle	9 484	4,4	293	0,14
Saône-et-Loire	3 547	2,9	161	0,14
Deux Sèvres	15 768	21,3	15	0,02
Haute-Vienne	1 413	1,9	37	0,05
Vosges	6 905	7,7	18	0,02
Yonne	4 853	7,0	73	0,11
Yvelines	nd	-	nd	-
France métropolit.	817 815	6,0	24 931	0,18

Source : DARÉS, 1996

L'ensemble des données recueillies fournissent une photographie complexe des seize départements. Ces chiffres traduisent aussi des politiques locales différenciées. Pour tenter d'articuler l'ensemble de ces indicateurs et ainsi permettre une vision plus synthétique, il est nécessaire d'élaborer une typologie de ces contextes départementaux.

I- 2. Typologie des contextes départementaux

Une typologie constitue un instrument d'analyse. Elle permet de procéder à une classification représentative des objets observés en fonction d'un ensemble d'indicateurs qui rassemblent, ou qui distinguent. La typologie des contextes départementaux est ici envisagée comme un outil de compréhension des politiques et des dynamiques observées dans les départements. Le contexte étant un des éléments constitutifs de ces politiques et de ces dynamiques.

L'hypothèse sous jacente est qu'il existerait une relation entre le contexte et principalement entre le nombre d'allocataires et la politique menée dans le département. Le nombre d'allocataires du RMI serait un facteur déterminant. Ainsi, on pourrait avancer que dans les départements ruraux, le petit nombre d'allocataires du RMI et leur dispersion sur le territoire départemental conduirait à mener des politiques au "coup par coup", en montant des actions ponctuelles. En revanche, les départements gérant de nombreux allocataires sont amenés à développer des politiques massives, avec des objectifs ciblés et des types d'actions limités.

Cette hypothèse nous a conduit à privilégier le nombre d'allocataires plutôt que la part des allocataires dans la population parmi les indicateurs contextuels.

Notre typologie des contextes départementaux repose donc sur les variables suivantes :

- le nombre d'allocataires du RMI (au 31 décembre 96),
- l'évolution du nombre d'allocataires sur un an,
- le taux de chômage (au 1er trimestre 97)
- la part des jeunes de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi (au 1er trim. 97)
- la part des chômeurs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi (au 1er trim. 97)
- le nombre d'habitants en 1995
- la part des salariés travaillant dans l'industrie (au 1er trimestre 97)
- la part des salariés travaillant dans les services (au 1er trimestre 97)

Une analyse en composantes principales (ACP) a été effectuée en prenant comme variable active, l'ensemble de ces variables internes. Cette ACP a été suivie d'une Classification Ascendante Hiérarchique à partir des coordonnées des départements sur les trois axes principaux :

Axe 1 :	+ chômage jeunes/+ rural/+ industriel	<—————>	+ de RMI/+ de services/- chômage
Axe 2 :	+ chômeurs LD/+ chômage/+ indust.	<—————>	+ de services
Axe 3 :	forte évol. du RMI	<—————>	+ rural

On opère ensuite une pondération en fonction de l'importance de chaque axe : l'axe 1 étant le plus important (celui qui contient le plus d'informations agrégées).

Cette analyse en ACP produit une typologie des contextes départementaux en cinq classes :

Classe 1 :

Cette classe regroupe 5 départements. Ils ont un taux de **chômage fort**. La part des jeunes parmi les chômeurs est faible alors que celle des **chômeurs de longue durée** est élevée. Le **nombre d'allocataires du RMI** est très élevé et connaît une forte progression. Les emplois se situent principalement dans le **tertiaire**. Ces départements sont caractérisés par un nombre d'habitants très élevé vivant très souvent en milieu urbain.

Classe 2 :

Cette classe regroupe 16 départements dont une bonne partie de l'Île-de-France. Cette classe est **assez proche de la première** mais avec des **indicateurs un peu moins élevés**. Le taux de chômage est élevé, il y a un peu plus de chômeurs longue durée que dans la moyenne nationale, peu de jeunes parmi les chômeurs. Le nombre d'allocataires du RMI reste élevé et progresse assez fortement. Ces départements sont plutôt urbains et possèdent beaucoup d'emplois dans le tertiaire.

Classe 3 :

Cette classe regroupe 18 départements qui sont assez **proches de la moyenne nationale** sur l'ensemble des indicateurs. Le taux de chômage est moyen, la part des jeunes également. Il y a peu de chômeurs de longue durée. Le nombre d'allocataires du RMI est légèrement inférieur à la moyenne, mais a fortement progressé en un an. Ces départements sont plutôt ruraux et la répartition des emplois par secteur se situe dans la moyenne.

Classe 4 :

Cette classe regroupe 33 départements. Ils ont un taux de **chômage assez faible**, mais la part **des jeunes** parmi les demandeurs d'emploi est importante. La part des chômeurs de longue durée est moyenne. Le nombre **d'allocataires du RMI est faible** avec une progression moyenne sur un an. Dans ces départements plutôt **ruraux**, la part de l'emploi salarié dans l'**industrie** reste forte.

Classe 5 :

Cette classe regroupe 24 départements. Ils ont un **faible taux de chômage** et la part des chômeurs de longue durée est faible également. La part des jeunes parmi les demandeurs d'emploi est moyenne. Le **nombre d'allocataires du RMI est faible** et progresse peu sur un an. Ces départements **ruraux** sont peu peuplés et l'emploi salarié est plutôt **tertiaire**.

Tableau n°13 : Typologie des contextes départementaux

Classes	Position des indicateurs	Départements
Classe 1	tx chômage + ; chômage LD + ; nb de RMI + ; chômage jeunes - emplois ds le tertiaire + ; nb d'habitants + ; urbain +	5 départements dont Hérault ,
Classe 2	tx chômage ; chômage LD ; nb de RMI ; chômage jeunes - emplois ds le tertiaire ; nb d'habitants ; urbain	16 départements dont Yvelines
Classe 3	indicateurs proches de la moyenne nationale (=)	18 départements dont Loire, Loiret, Moselle,
Classe 4	chômage jeunes + chômage LD = ; tx chômage - ; nb de RMI - ; emplois ds l'industrie ; plutôt ruraux	33 départements dont Ardèche, Doubs, Eure-et-Loire, Meuse, Saône-et-Loire, Deux-Sèvres, Vosges, Yonne.
Classe 5	chômage jeunes = tx chômage - ; nb de RMI - ; chômage LD - ; emplois ds l'industrie ; plutôt ruraux	<u>24 départements dont :</u> Alpes-de-Hautes-Provence, Dordogne, Landes, Haute-Vienne.

L'approche quantitative proposée fournit un certain nombre d'informations de cadrage des problématiques départementales de l'échantillon observé. Elle permet de mieux comprendre les enjeux d'insertion à l'échelon local et de percevoir la "demande" d'insertion professionnelle. Enfin, elle présente le cadre dans lequel s'inscrivent les actions financées par le FSE, et relevant du PDI.

Les indicateurs utilisés montrent que les 16 départements de l'échantillon constitué présentent un caractère rural assez prononcé¹⁰. Au-delà de ce premier élément qui constitue en quelque sorte un préalable méthodologique, les départements, pris dans leur ensemble se caractérisent par plusieurs éléments distinctifs :

- Globalement, on peut dire que les départements enquêtés ont certes un taux de chômage moins élevé qu'au plan national, mais ils connaissent, pour la moitié d'entre eux, une évolution moins favorable que l'évolution nationale.
- En dehors de deux départements, tous les autres ont vu la part des jeunes de moins de 25 ans parmi les chômeurs diminuer de manière significative (mouvement supérieur à l'évolution nationale).
- Sept départements sur seize possèdent un taux de chômeurs de longue durée (CLD) au-dessus de la moyenne et globalement l'ensemble des départements de l'échantillon sont sur une perspective d'augmentation de ce type de public.

Ces éléments fournissent une photographie nuancée, complexe, des départements. Tous ces indicateurs, pris en compte dans la typologie montrent que les départements de l'échantillon ne se situent pas parmi les plus "en difficulté" face à un contexte économique peu favorable. Douze se trouvent classés dans des groupes dont les indicateurs sont inférieurs, en règle générale, à la moyenne nationale.

Les chiffres recueillis sur les politiques locales semblent confirmer ce premier constat :

- Les départements de notre échantillon ne figurent pas parmi les départements ayant, proportionnellement à leur population, un fort taux de bénéficiaires du RMI (non compris les ayants droits) : quinze départements se situent en-dessous de la moyenne nationale.
- Au plan national, les bénéficiaires du RMI représentent environ 10% des accès aux mesures types CIE ou CRE. Les départements de l'échantillon se répartissent d'un côté et de l'autre de cette moyenne. Il faut souligner que le taux d'accès diminue dans neuf départements. En ce qui concerne les CEC, seuls quatre départements ont un taux d'accès plus élevé que la moyenne nationale,

¹⁰ Cette information conduit nécessairement à relativiser l'ensemble des résultats de ce programme d'évaluation : il est impossible de prétendre à une quelconque représentativité nationale.

- En revanche, les départements de l'échantillon semblent avoir plus fréquemment recours aux CES : le taux d'accès dépasse la moyenne nationale dans neuf départements. Quinze d'entre eux s'inscrivent dans une tendance nationale d'augmentation des bénéficiaires,
- En matière d'insertion par l'activité économique les écarts sont importants. Le taux de mises à disposition dans des associations intermédiaires par rapport au total des emplois salariés varie de 1,8% à 21,5% selon les départements. Ces chiffres montrent certainement des différences de niveaux d'investissement des départements dans ce type de dispositifs.

Cette photographie des départements et la typologie qui l'accompagne constituent, ensemble, un outil de cadrage. Elles permettent de positionner les départements par rapport aux enjeux socio-économiques locaux. Cependant, cet outil rend compte de la situation des départements à un instant " T " et ne décrit pas l'histoire économique et politique des départements, leurs évolutions et leurs dynamiques.

Par exemple les départements Loire, Moselle, Loiret figurent dans la même classe (3) en fonction des indicateurs socio-économiques choisis. Or, des départements comme la Loire ou la Moselle ont des passés industriels qui ne sont pas pris en compte dans cette typologie. Ce passé industriel constitue une culture économique et politique particulièrement différente de celle d'un département comme le Loiret. Il influe sur la situation et la politique actuelle -stratégie de reconversion, nature des emplois disponibles ou créés- et détermine une approche des problèmes d'emploi spécifique. De ce fait, bien qu'ils présentent aujourd'hui des caractéristiques proches, il n'est pas certain qu'ils aient les mêmes orientations en matière de politique d'insertion, qu'ils opèrent les mêmes choix dans les dispositifs.

Ces aspects seront pris en compte et intégrés dans l'étude des programmes départementaux d'insertion et les utilisations du FSE. Ils devront être articulés avec cette photographie des contextes.

Dans la suite de ce rapport seules les quatre classes dans lesquelles figurent les départements enquêtés seront prises en compte. La classe 2 apparue dans l'analyse des données était utile dans la démonstration et l'analyse des situations départementales ; cependant comme aucun département enquêté ne figure dans cette classe¹¹, elle ne sera pas prise en compte par la suite. De ce fait, les quatre classes retenues sont :

<u>classe 1</u> :	Hérault
<u>classe 2</u> :	Loire, Loiret, Moselle,
<u>classe 3</u> :	Ardèche, Doubs, Eure-et-Loire, Meuse, Saône-et-Loire, Deux-Sèvres, Vosges, Yonne.
<u>classe 4</u> :	Alpes-de-Hautes Provence, Dordogne, Landes, Haute-Vienne.

¹¹ Le département des Yvelines s'est retiré de l'échantillon initial au début de la mise en oeuvre du programme.

II - LES PROGRAMMES DEPARTEMENTAUX D'INSERTION

La description des dispositifs départementaux d'insertion n'est pas considérée comme un objectif en soi mais plutôt comme un moyen de comprendre l'utilisation du FSE. Il s'agit bien, après avoir effectué une description des contextes départementaux, de comprendre dans un premier temps quelles relations existent entre les contextes et les réponses apportées en matière d'insertion. Dans un deuxième temps, l'enjeu est de montrer comment les procédures mises en place dans le cadre des PDI influent sur les utilisations du FSE. Il sera évidemment nécessaire de s'intéresser aux politiques qui soutiennent les formes d'organisation.

Ce chapitre est organisé en trois étapes successives. Dans un premier temps, une description des PDI des différents départements est proposée. Cependant, dans le cadre de ce programme national, elle s'intéresse moins au contenu précis, détaillé du PDI, qu'aux éléments qui permettent d'en comprendre les logiques d'organisation et de mise en oeuvre.

Cette approche doit permettre, dans un deuxième temps, de procéder à un regroupement des différents PDI et ainsi de construire une typologie de ces logiques.

Enfin, on essaiera de déterminer dans quelle mesure cette typologie des PDI est expliquée par la typologie des contextes départementaux. Autrement dit, il s'agit de vérifier si les types de contextes sont des facteurs objectifs permettant d'expliquer pourquoi tel type de département développe tel type de PDI.

Avis au lecteur

Ce programme d'évaluation ne vise pas à produire 16 évaluations départementales des actions d'insertion économique financées par le FSE dans le cadre des PDI.

Par conséquent, le comité de pilotage du programme a souhaité que toute référence nominative aux départements soit gommée dans ce document. Pour ce faire, chacun des départements correspond, dans le texte, à un nombre de 1 à 99, tiré de manière aléatoire et qui ne correspond en rien au numéro de code postal.

Dans la première partie, consacrée aux contextes, les données utilisées étant dans le domaine public et accessible à tous, cette précaution n'a pas été jugée utile.

II -1. Une photographie des programmes départementaux d'insertion

L'objet de cette première étape est d'étudier les logiques qui animent les politiques locales et les procédures de mise en place des réponses. La description des procédures vise à montrer la manière dont elles sont mises en oeuvre. Ainsi, le but n'est pas d'analyser les PDI, action par action, mais plutôt d'en discerner la logique d'ensemble par une lecture des procédures. L'existence de relations entre les façons de procéder et les contextes départementaux doit être interrogée de manière à comprendre comment s'organise l'insertion face aux problématiques qu'elle traite.

II-1-1. Des éléments d'analyse des politiques locales

L'appréciation des politiques locales est un exercice important pour comprendre les logiques d'action. On ne peut s'intéresser à la mise en oeuvre des actions dans le cadre des PDI sans faire un détour par l'analyse des conceptions de l'insertion, des politiques déployées, des orientations, lorsqu'elles existent, des différents départements en matière de politique d'insertion et de lutte contre l'exclusion. L'approche compréhensive retenue par le CRÉDOC - entretiens auprès des institutionnels, auprès des élus locaux et auprès des opérateurs- conduit inévitablement à prendre en compte la dimension politique dans l'analyse.

L'insertion est une notion relativement neuve qui a remplacé celle d'intégration ou de réadaptation. Elle reste floue et vaste : "*qualifiée de sociale ou de professionnelle, l'insertion s'est développée dans des domaines variés. On parle d'insertion par le travail, par l'activité économique, par le logement, voire par la culture ou par le sport*"¹². De plus, la prolifération des politiques, dispositifs, et des mesures abouti à un univers opaque dans lequel chaque acteur tente (ou pas) de se repérer. Enfin, l'élargissement des publics concernés par ces politiques a largement contribué à ce brouillage.

Le vocable s'articule à une idée largement partagée et qui fonde tout le système : l'insertion est le contraire de l'exclusion. L'objectif de lutte contre l'exclusion est largement relayé par les politiques publiques, nationales, départementales ou communales et fait consensus. Mais là où s'insinue le dissensus, c'est lorsqu'on s'intéresse aux représentations de l'insertion parmi les acteurs des politiques de lutte contre l'exclusion.

¹² DAMON Julien : *Les politiques d'insertion*, in revue Problèmes politiques et sociaux, n°807, La Documentation Française, août 1998.

L'effet de brouillage intervient également dans la mesure où chaque acteur d'un dispositif peut interpréter ce nouvel objet des politiques selon ses propres représentations, selon les réalités qu'il rencontre, le public auquel il est confronté et l'offre d'insertion dont il dispose. Peuvent ainsi cohabiter des logiques multiples : logiques économiques manifestées par l'insertion par l'emploi, logiques formatives pour lutter contre l'inégalité des chances, logiques sociales... La question de l'insertion est traversée par les représentations des acteurs mais elle constitue aussi un objet d'enjeux économiques, moraux, idéologiques et politiques.

Cette dimension politique ne peut être négligée dans l'approche des PDI, même si elle n'est pas au centre du programme. En effet, les conceptions de l'insertion des acteurs locaux, les situations politiques économiques, l'histoire et la culture économiques sont autant de facteurs qui influencent les orientations des PDI et la mise en oeuvre des actions d'insertion.

Parmi les 16 départements enquêtés, il est possible de dégager trois orientations majeures des politiques de lutte contre l'exclusion. La première renvoie à une logique de " parcours " -qui n'est pas exclusive des deux autres, mais elle présente un caractère dominant-. Les départements concernés (77, 66) ont un passé industriel qui fait du travail une valeur centrale de la culture et des politiques locales. Les dispositifs s'inscrivent dans une logique de " sas ". Il s'agit d'amener des personnes éloignées de l'emploi vers une insertion professionnelle durable à travers un parcours dans les dispositifs. L'exemple du tutorat est significatif du souci de " sortir les gens " du dispositif. Dans ce groupe, il faut certainement intégrer les départements qui sont confrontés à une " massification " du problème du chômage (99) ou à une augmentation régulière (12). Ils doivent, pour enrayer cette tendance, avant tout créer des emplois et vont donc s'appuyer davantage sur les structures d'insertion par l'activité économique.

D'autres départements s'inscrivent davantage, *de facto*, dans une logique de gestion de l'exclusion. Le nombre de chômeurs est moindre, la ruralité favorise la " débrouille individuelle ". L'objectif n'est pas tant de créer des dispositifs qui visent une insertion dans l'emploi " traditionnel ", dans la mesure où il n'y a pas ou peu de créations d'emplois de ce type. L'objectif est davantage de créer de l'emploi pérenne sous forme de CEC par exemple, en marge de l'emploi " traditionnel ". Les départements 43, 21, 33, sont de bons exemples de ces politiques.

Enfin, certains départements ne connaissent pas de grosses difficultés économiques ou plus exactement le niveau du chômage n'a pas atteint un seuil critique. Souvent, il n'y a pas d'unité géographique, et les acteurs locaux sont davantage confrontés à des " poches " -territoires dispersées sur le territoire départemental- qui présentent de grandes différences et pour lesquelles il est difficile d'élaborer une politique commune (55, 76 par exemple). Dans ce groupe, peuvent figurer les départements dont la politique globale n'est pas très lisible -parfois parce qu'ils n'en ont pas- et qui laissent aux techniciens de terrain le soin de répondre au coup par coup aux problèmes (32 par

exemple). Cette logique intermédiaire est certainement favorisée par le caractère rural des départements et la difficulté à mettre en oeuvre des politiques diversifiées correspondant à des réponses multiples : faire face aux problèmes posés par un bassin d'emploi antérieurement basé sur l'industrie et qui ne parvient pas à opérer sa reconversion et dans le même temps apporter des réponses à une population rurale très dispersée (54).

II-1-2. Des indicateurs pour la description des PDI

Pour élaborer une typologie des logiques d'action, il est nécessaire de disposer de données comparables d'un département à l'autre. Des indicateurs communs permettant une lecture harmonieuse ont ainsi été construits. Ils servent à positionner les différents départements sur leur conception de l'insertion. Il s'agit en fait de chercher à connaître les diverses stratégies mises en oeuvre face aux problématiques de l'insertion.

Dans ce sens, on aborde une question centrale, celle des objectifs assignés aux dispositifs d'insertion. C'est semble-t-il autour de cet axe que doivent être explicitées les conceptions déclinées en plusieurs aspects : les objectifs eux-mêmes et leur concrétisation en actions, les procédures et le partenariat mis en place pour les définir et les mettre en oeuvre, et enfin les outils d'évaluation utilisés pour mesurer la demande et l'offre d'insertion sur les départements.

On s'intéressera tout d'abord aux **objectifs eux-mêmes**, ou plutôt :

- à leur degré de formalisation (sont ils, par exemple, matérialisés au sein du PDI ?),
- à leur portée (sont ils constitués d'orientations transversales déclinées en objectifs opérationnels ou sont ils de simples objectifs ponctuels ?)
- à leur concrétisation en terme d'actions d'insertion (les orientations débouchent-elles concrètement sur un développement d'actions ?).

On analysera ensuite les **procédures** à partir desquelles les objectifs sont définis et mis en oeuvre :

- sont-ils formalisés à partir d'une analyse et d'une synthèse globale des besoins de terrain ou sont-ils le fruit de constats ponctuels sur une zone géographique particulière, sur une action bien précise ?

- sont-ils formalisés au “ coup par coup ” ou plutôt en adoptant une vision d'ensemble sur le dispositif, de manière à assurer une certaine complémentarité entre les différents objectifs ?
- sont-ils mis en oeuvre selon des procédures clairement définies par domaine d'insertion ou par types d'action ?

Le **partenariat** établi entre les différents intervenants du dispositif sur la formalisation et la mise en oeuvre des objectifs est également un aspect important. Il permettra de compléter la compréhension des politiques mises en place par les départements. Il faudra notamment se demander si :

- les objectifs sont déterminés en concertation entre les différents partenaires ?
- la déclinaison de ces objectifs en actions se fait-elle de manière concertée entre les parties prenantes du dispositif ?

Le dernier aspect abordé touchera à l'**évaluation** du dispositif d'insertion. Il s'agira de voir si les départements sont dotés d'outils de gestion et de suivi permettant :

- d'avoir une vision précise de la demande d'insertion : les profils de bénéficiaires, les difficultés rencontrées par les professionnels face à des publics spécifiques, les problématiques nouvelles,
- d'évaluer l'offre d'insertion : suivre les différentes actions développées, mesurer l'atteinte des objectifs, apprécier la cohérence et la complémentarité entre les différentes actions,
- une agrégation de ces données sur l'offre et la demande de manière à mesurer l'adéquation entre ces deux aspects.

Pour analyser la **répartition des rôles entre les différents acteurs**, les aspects décrits ci-dessus seront abordés à deux niveaux :

- **la maîtrise d'ouvrage**, qui inclue l'ensemble des instances et des institutions pilotes du dispositif: le CDI, la direction du service insertion du Conseil Général, les services de l'Etat, etc.
- **l'opérationnel** qui comprend l'ensemble des techniciens impliqués dans le dispositif et chargés de la concrétisation de la politique d'insertion : les chargés de missions, les conseillers techniques, les travailleurs sociaux, les cellules d'appui, etc.

Le raisonnement autour de ces deux niveaux permettra notamment de mesurer la façon dont sont pilotés les dispositifs d'insertion. La question sera de savoir si la politique est réellement élaborée par les institutions pilotes des dispositifs, ou si elle fait davantage intervenir les acteurs opérationnels

en tant que force de proposition. On verra plus loin l'incidence qu'a le degré d'implication des pilotes sur la forme des politiques d'insertion.

II-1-3. Les PDI dans les différents départements

L'objectif de l'approche utilisée est de resituer les départements sur les indicateurs énumérés ci-dessus. Pour chacun de ceux-ci, des exemples des départements les plus caractéristiques seront cités de manière à rendre compte de la diversité des situations.

a - les indicateurs d'objectifs :

La problématique est ici de vérifier si des objectifs sont formalisés dans les PDI et d'analyser leur portée. Il s'agit également de regarder à quel niveau sont réalisées ces missions.

De manière générale, des objectifs sont formalisés sur l'ensemble des départements, c'est-à-dire qu'ils sont matérialisés en tant que tels dans les programmes départementaux. En revanche, le terme "objectifs" renvoie à des contenus assez différents d'un département à l'autre. Autrement dit, la portée de ces objectifs peut être très contrastée.

Des départements aux orientations transversales déclinées en objectifs opérationnels

En premier lieu, apparaissent des départements définissant des orientations politiques transversales déclinées en objectifs opérationnels. A ce titre, le département 99 constitue un exemple significatif. Le dispositif d'insertion y est doté d'un objectif générique ("l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI") décliné en deux objectifs sectoriels ("l'obtention d'un statut professionnel durable" et "l'acquisition d'une stabilité sociale et matérielle"). Ces derniers sont eux-mêmes déclinés en sous-objectifs sectoriels ("accéder à un emploi", "adapter au monde du travail", "restaurer des liens sociaux", etc). A leur tour, ils sont concrétisés en objectifs opérationnels du type : "embaucher des personnes en difficultés", "améliorer les compétences professionnelles", etc.

D'autres départements élaborent des politiques de ce type. Même si elles sont parfois moins complexes, elles sont définies selon un principe assez similaire d'orientations globales progressivement déclinées en objectifs opérationnels. Cela peut se traduire par la formalisation de priorités par secteur d'insertion (santé, emploi, formation ...) face auxquelles des objectifs sont déterminés en terme de

moyen à mettre en oeuvre (cf. 66, 77, 76, 54, 22). Pour finir, cette phase de définition de la politique au sein de ce type de départements a généralement lieu au niveau pilotage du dispositif.

Des départements dotés de simples objectifs opérationnels

En deuxième lieu, certains départements ne se fixeraient pas de réelles orientations transversales mais définiraient de simples objectifs opérationnels en terme de moyen à mettre en oeuvre. Ces moyens prennent généralement la forme de types d'actions à développer (cf. 21, 65, 12, 44, 43). Le cas du département 65 est à ce titre intéressant : quatre types d'actions sont développés et représentent des étapes en terme de parcours vers l'emploi. On a ainsi des "mesures d'accompagnement social individualisé", des actions "accueil - orientation - premier bilan", des "chantiers d'insertion avec encadrement" et des "activités d'insertion avec encadrement". Ces types d'actions répondent à des cahiers des charges formalisés définissant le profil des bénéficiaires ciblés, les objectifs de l'action, les moyens à déployer et les modalités à mettre en oeuvre.

Des départements aux objectifs ponctuels

En dernier lieu, des départements élaboreraient des PDI prenant davantage la forme de liste d'actions que de plans précisant des objectifs à atteindre. Cela ne veut pas dire que des objectifs ne sont pas fixés, mais plutôt qu'ils ne sont pas formalisés ou matérialisés dans le PDI. Cela ne signifie pas non plus, que les actions sont elles-mêmes dénuées d'objectifs. Il s'agirait davantage de problèmes de mise en cohérence sur l'ensemble des actions mises en oeuvre : chaque action est ponctuellement dotée d'objectifs mais ces objectifs ne sont pas forcément cohérents entre eux. (cf. 11, 55, 88, 32, 33)

Dans le cadre de la définition des objectifs, les deux derniers types de départements décrits feraient davantage intervenir les acteurs opérationnels que les pilotes du dispositif. Cela se ressent dans la portée même de ces objectifs : on a vu qu'ils revêtaient un caractère beaucoup moins transversal que dans le cas du premier type de départements.

D'autre part, il ne semble pas y avoir de réel lien entre la forme des objectifs et leur contenu. Ainsi, parmi les départements dotés d'orientations clairement définies, des conceptions très différentes de l'insertion peuvent être rencontrées. Certains s'inscrivent dans une logique de "sas" (voir § II-1.1. Des éléments d'analyse des politiques locales), en favorisant la mise en place de parcours d'insertion et en amenant les personnes éloignées de l'emploi vers une insertion professionnelle durable (77). D'autres s'orientent davantage vers la création d'emplois pérennes dans le domaine de l'insertion (notamment grâce à la consolidation des CES) de manière à offrir directement des débouchés stables aux personnes en difficulté (43).

b- des indicateurs d'ingénierie :

On a abordé précédemment le problème de la formalisation et de la portée des objectifs développés par les départements en matière d'insertion. Il s'agit ici d'envisager un aspect complémentaire : les procédures selon lesquelles sont formalisés les objectifs. A ce sujet, la diversité des situations constatées précédemment se ressent également. On distinguera ainsi les départements mettant en place des ingénieries fortes comprenant des procédures standardisées par domaine d'insertion et ceux qui sont dotés d'outils moins formalisés.

Des départements à forte ingénierie

Ce premier type de départements développe généralement des procédures clairement définies par domaine. Cela se traduit notamment par la définition de types d'action par des cahiers des charges formalisés et standardisés. En 77, des ateliers de recherches d'emploi sont par exemple mis en oeuvre. Il ne s'agit pas d'une action ponctuelle mise en place par un opérateur particulier mais plutôt d'une action générique qui est mise en place par plusieurs opérateurs distincts. Cela est effectué selon des pratiques communes : une même obligation de moyens, de ciblage du public, d'objectifs et de réalisation.

La répartition des rôles des différents acteurs et institutions prenant part à la gestion du dispositif du RMI est généralement assez clairement définie sur ces départements. On peut prendre l'exemple du 99 où les agents prenant en charge la gestion du dispositif sont spécialisés par thème. Ainsi, on distingue des agents consacrés à l'insertion par l'économique, des conseillers à l'insertion professionnelle, des personnes spécialisées sur le suivi des CEC, etc. La répartition des fonctions entre le pilotage et le niveau opérationnel est également bien déterminée : si les premiers s'occupent de la conception de la politique, les seconds prennent en charge sa mise en oeuvre.

La complémentarité entre les objectifs est un point fort : ils prévoient le développement d'un éventail d'actions assez large permettant la mise en place de réels parcours d'insertion. Ainsi, les actions sont conçues comme des étapes face aux différents degrés de difficultés rencontrées par les bénéficiaires. Cela est généralement permis par la mise en place d'outils de gestion synthétiques et transversaux du type tableau de bord qui permettent un recensement efficace des manques et des recouvrements dans l'offre d'insertion.

Pour finir, l'existence d'actions structurantes est assez caractéristique de ces départements. Il s'agit généralement de mesures développées en vue de fédérer les associations oeuvrant sur un même domaine, de cordonner des actions d'insertion sur une zone géographique précise ou d'organiser un secteur économique en vue de créer des emplois.

On peut ainsi citer l'exemple du 66, où une action de grande ampleur a été menée dans le secteur des services de proximité. Une étude a été réalisée et a permis d'identifier des besoins (une demande), des modes de financement possibles, de repérer l'offre (essentiellement des associations), et d'évaluer le potentiel d'emplois. Un nombre important de postes pouvait être créé mais des difficultés ont été identifiées : l'opacité du système d'aide, le problème de la définition des compétences et de la formation, et la concurrence entre les associations. L'option choisie a été d'organiser le secteur en une plate-forme de service qui regroupe toutes les associations du département. Cette plate-forme s'organise comme une sorte de guichet unique en terme de services. Sa création a été accompagnée de l'élaboration d'une charte prévoyant la mise en place d'une formation garantissant un certain niveau de compétences aux personnes employées. Cette charte permet une certaine reconnaissance par les professionnels de ce secteur.

Des départements dotés de procédures moins formalisées

Au regard de l'ingénierie, le deuxième type de département semble doté de procédures moins formalisées. Cela se traduirait tout d'abord par l'adoption de pratiques peu standardisées ou harmonisées par type d'action ou par domaine d'insertion. Prenons l'exemple des chantiers d'insertion qui semblent constituer un type d'action bien identifiable. Sur certains départements, ils ne sont pas régis par les mêmes règles et dotés des mêmes objectifs selon les opérateurs qui les mettent en oeuvre. Ils sont généralement montés par les opérateurs sans faire l'objet de cahiers des charges élaborés à l'avance par le financeur dans une démarche d'appel d'offre. Autrement dit, les conventions sont généralement fondées a posteriori sur le projet présenté par l'opérateur et non pas a priori sur des critères définis par l'institution. Cela explique pourquoi le contenu des actions diffère d'un opérateur à l'autre.

On peut citer l'exemple du 88 où un document harmonisé est utilisé pour la définition des projets d'actions d'insertion. Il est composé de rubriques standards (" objectifs poursuivis ", " modalités de suivi et d'évaluation de l'action ", public concerné ", etc) mais celles-ci sont remplies par la structure opératrice et non par l'institution à l'origine du financement. Autrement dit le dispositif serait doté d'une démarche plus ascendante que descendante : il s'agit d'effectuer une simple validation des propositions des opérateurs et non de promouvoir une logique d'appel à projet.

La répartition entre les rôles des différents intervenants semble moins bien définie au sein de ces départements que dans les précédents. Ainsi, les instances de pilotage sont généralement peu impliquées aussi bien en terme de conception que de concrétisation de la politique d'insertion. Ces deux fonctions semblent davantage prises en charge au niveau opérationnel des dispositifs par des agents plutôt polyvalents : ils s'occupent aussi bien du suivi des actions sur le terrain que de l'élaboration des

PDI. Ils apparaissent comme une force de proposition d'objectifs et d'orientations qui sont simplement validés par la maîtrise d'ouvrage des dispositifs.

Enfin, les outils de gestions qu'ils ont à leur disposition permettent rarement une agrégation des données de terrain suffisante pour obtenir une vision d'ensemble de l'offre et de la demande d'insertion. Dans ce contexte, il paraît difficile de mesurer la cohérence d'ensemble du dispositif et de s'assurer de l'absence de lacunes ou de recouvrements entre les divers objectifs élaborés.

c - des indicateurs de partenariat :

Si le précédent paragraphe a permis d'aborder la répartition des fonctions entre le pilotage et le niveau opérationnel des différents dispositifs départementaux, il paraît également important d'envisager la collaboration entre les acteurs à chacun de ces niveaux.

Dans un premier groupe de départements, si les différents intervenants effectuent un travail en bonne entente au niveau maîtrise d'ouvrage, c'est au niveau opérationnel que le partenariat est le plus fort. Il porte sur plusieurs missions : la définition des objectifs, la rédaction des PDI, le montage et l'évaluation des actions, la remontée des besoins, etc.

C'est notamment le cas en 12 où la véritable réflexion sur la politique d'insertion a lieu au sein de la cellule RMI réunissant personnel de l'Etat et du Département. C'est également à ce niveau que le " multipartenariat " se met en place sur les actions promues. En revanche, le dispositif n'est pas doté d'une réelle instance de pilotage permettant aux différents partenaires de se concerter sur une stratégie commune. La configuration est assez similaire dans des départements tels que 33, 21, 44, 88.

D'autres départements connaissent en revanche plus de difficulté à collaborer aussi bien au niveau pilotage qu'opérationnel. Cela semble être le cas dans le 32 ou le 11. Le département 55 présenterait un profil plus spécifique : bien que cultivant une bonne entente, les différents partenaires paraissent travailler assez peu en collaboration.

Pour finir, certains départements développent un partenariat assez étroit tant au niveau pilotage qu'au niveau opérationnel. La définition de la politique d'insertion est généralement effectuée au sein d'instances telles que des groupes de travail thématiques ou des comités de pilotage alors que la concrétisation en action se fait au niveau opérationnel grâce à un partenariat efficace entre les

agents des différentes institutions. Cela semble être le cas de 43, 65, 22, 54, 76, et à une plus grande échelle, les 99, 66 ou 77.

d- des indicateurs de lisibilité / évaluation

Sur l'ensemble des 16 départements, peu sont dotés d'outils d'évaluation permettant une véritable agrégation des besoins et des données de terrain à la manière d'un tableau de bord. Les 99, 77, 44 et 66 seraient les mieux dotés en la matière : observatoires, services spécialisés sur l'évaluation et l'élaboration de statistiques, y sont mis en place.

Les autres départements disposent d'outils qui sont pertinents lorsque l'on cherche à évaluer ponctuellement des besoins. Il s'agit par exemple de bilans élaborés par les opérateurs ou des comités techniques organisés pour le suivi de chaque action. Ils permettent notamment de fixer des objectifs action par action mais rendent difficile l'appréciation de la cohérence d'ensemble du dispositif. Dans un premier temps, ils ne permettent pas de connaître suffisamment bien les besoins à satisfaire et de définir des orientations adéquates. Dans un deuxième temps, en offrant une visibilité parfois limitée, ils rendent difficile le recensement des lacunes et des recoupements entre les diverses actions développées.

II -2. Une typologie des programmes départementaux d'insertion

L'objectif de la typologie est de discerner des types de logiques d'action en agrégeant les données descriptives précédentes. Pour ce faire, la méthode consistera à regrouper les départements en catégories présentant des ressemblances sur les 4 types d'indicateurs utilisés ci-avant. Il s'agit non seulement de distinguer des caractères communs au sein d'une catégorie mais également des caractéristiques qui opposent ces catégories entre elles. Il a ainsi été possible de regrouper les départements en trois catégories relativement homogènes. Ce qui les différencie est principalement lié à la distinction entre logique tactique (approche ponctuelle) et logique stratégique (démarche de coordination des objectifs et d'anticipation sur les évolutions). Dans notre esprit, il n'y a pas de liens hiérarchiques qualitatifs entre "tactique" et "stratégie". Il est possible qu'une logique tactique soit aussi ou sinon plus efficace qu'une logique stratégique.

II-2-1. Des départements aux logiques tactiques

Une première catégorie de départements obéit plutôt à une logique tactique. Au regard des indicateurs d'objectifs, ces départements ont en général peu d'objectifs stratégiques fixés au niveau de la maîtrise d'ouvrage. Tout du moins, si ces objectifs existent, ils sont relativement peu précis et ne sont pas déclinés en objectif opérationnel, dans la pratique.

En revanche, les logiques d'action de cette catégorie sont plutôt déterminées au niveau opérationnel par le biais d'objectifs au cas par cas, action par action. Les actions développées sont généralement ponctuelles et ne font pas réellement partie d'un type d'action prédéfini par un cahier des charges. Faisant l'objet de propositions spontanées émanant d'une association ou d'un travailleur social, elles sont généralement pertinentes faces aux besoins de terrains. Cependant, elles ne font pas réellement partie d'une stratégie d'ensemble du dispositif et ne sont pas réellement coordonnées. Les objectifs de chaque action sont alors définis au regard du bilan de l'année passée, en vue d'en assurer la continuité ou de décider d'une réorientation.

En terme d'ingénierie, ces départements n'ont pas un positionnement de forte centralisation. Comme le montrent les indicateurs suivants, c'est le niveau opérationnel qui en est chargé, selon une démarche de délocalisation :

- si les objectifs ponctuels sont définis à partir des constats sur chaque action en particulier, il y a peu de moyen d'agregation des besoins de terrains de manière à fixer des orientations stratégiques globales

- faible complémentarité entre les divers objectifs se traduisant par une difficulté de raisonnement en terme de parcours d'insertion ; des problèmes de continuité dans l'enchaînement des mesures (orientations vers d'autres dispositifs en sortie d'action, passage d'une action à l'autres ...) ;
- les actions sont davantage définies par des conventions *ad hoc* que par des cahiers des charges conçus globalement pour des types d'action
- Peu d'outils de gestion transversaux pour le montage de projets et le suivi des actions
- Pas de réelles procédures formalisées par domaine d'insertion.

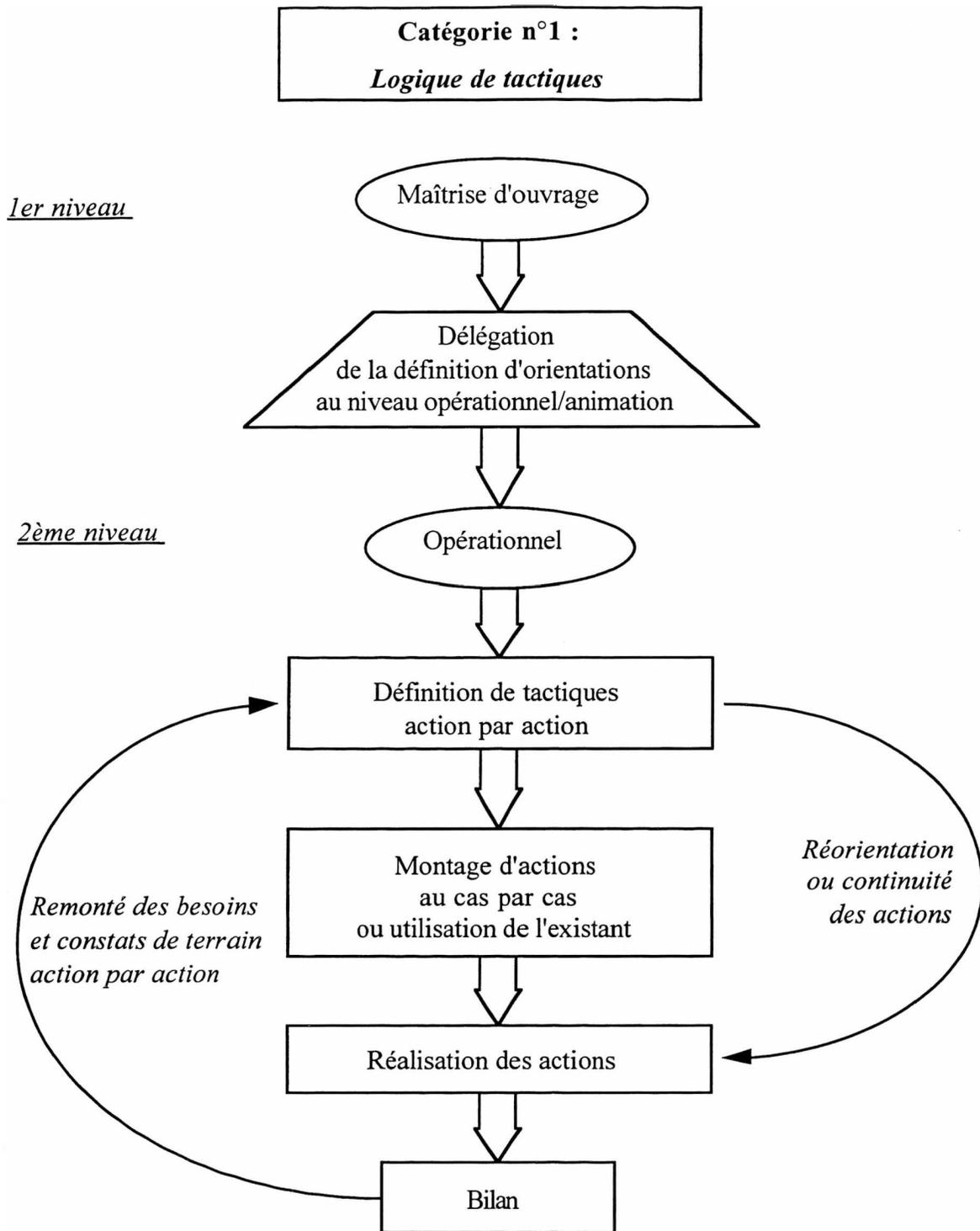
Si le partenariat au niveau maîtrise d'ouvrage est peu intense, il est en revanche plus fort au niveau opérationnel. Cet état de fait n'est pas forcément synonyme d'une mauvaise entente entre les « pilotes » du dispositif. Bien au contraire, ces derniers peuvent entretenir des relations de bonne intelligence mais en se cantonnant au simple rappel du rôle de chacun et des dispositions réglementaires. Dans ce contexte, le partenariat n'aboutit pas toujours à un travail de réflexion et de concertation sur une stratégie d'insertion commune.

Néanmoins, cela se traduit davantage par des financements multiples sur les actions et des montages de projet en collaboration entre les différents intervenants de terrain (techniciens, chargés de mission, cellules d'appui, travailleurs sociaux, associations...). Cela peut également être illustré par l'existence d'organes d'animation du dispositif réunissant les différents partenaires, notamment en ce qui concerne le suivi des actions (existence de comités de suivi réunissant les différentes parties prenantes pour chaque action).

Pour finir, les PDI sont souvent peu structurés en terme de lisibilité. Ils listent certes les actions à mener mais ils mettent assez peu en avant une cohérence d'ensemble. De plus, la répartition des rôles entre les acteurs est souvent mieux définie au niveau opérationnel qu'institutionnel.

Si la configuration tactique semble présenter l'inconvénient d'un manque de coordination, elle présente malgré tout un certain nombre de points fort. La proximité du terrain est un premier point : elle est liée au fait que sur ces départements, les actions émanent souvent des opérateurs et sont généralement assez pertinentes face aux problématique traitées. D'autre part, dans les départements où les problèmes sont assez circonscrits sur différentes zones géographiques, la logique tactique permet d'intervenir de manière plus précise et ciblée sur chacun de territoire. Elle le permet une intervention beaucoup plus souple qu'une démarche massive et centralisée.

Graphique n°1 :



Source : CREDOC, PDI/FSE, 1998

II-2-2. Des départements aux démarches stratégiques

La deuxième catégorie est constituée de département développant de réelles stratégies face aux problématiques de l'insertion. La logique d'action inclut la définition d'objectifs globaux à partir d'une analyse synthétique des besoins du terrain. Ces objectifs sont généralement déclinés en objectifs intermédiaires par domaine d'insertion. Une réflexion est menée sur les types d'actions à développer en vue d'atteindre ces objectifs intermédiaires. Il y a ainsi une volonté de structurer chaque secteur dans le but d'avoir des types d'actions bien définis face à des problématiques clairement diagnostiquées.

Pour toute la partie définition d'objectifs, le travail de réflexion est généralement fait en partenariat étroit entre les diverses institutions impliquées dans le dispositif (Conseil Général, Services de l'Etat, Préfecture ...). On a donc un partenariat au niveau de la maîtrise d'ouvrage relayé au niveau opérationnel par une collaboration intense entre les différents intervenants (chargés de mission, techniciens, travailleurs sociaux ou directeurs d'associations ...). C'est à ce niveau d'animation du dispositif qu'interviennent le montage des projets, la mise en place et le suivi des actions.

En ce qui concerne les indicateurs d'ingénierie, on aura constaté que les logiques d'actions sont très structurées selon des procédures clairement définies comme :

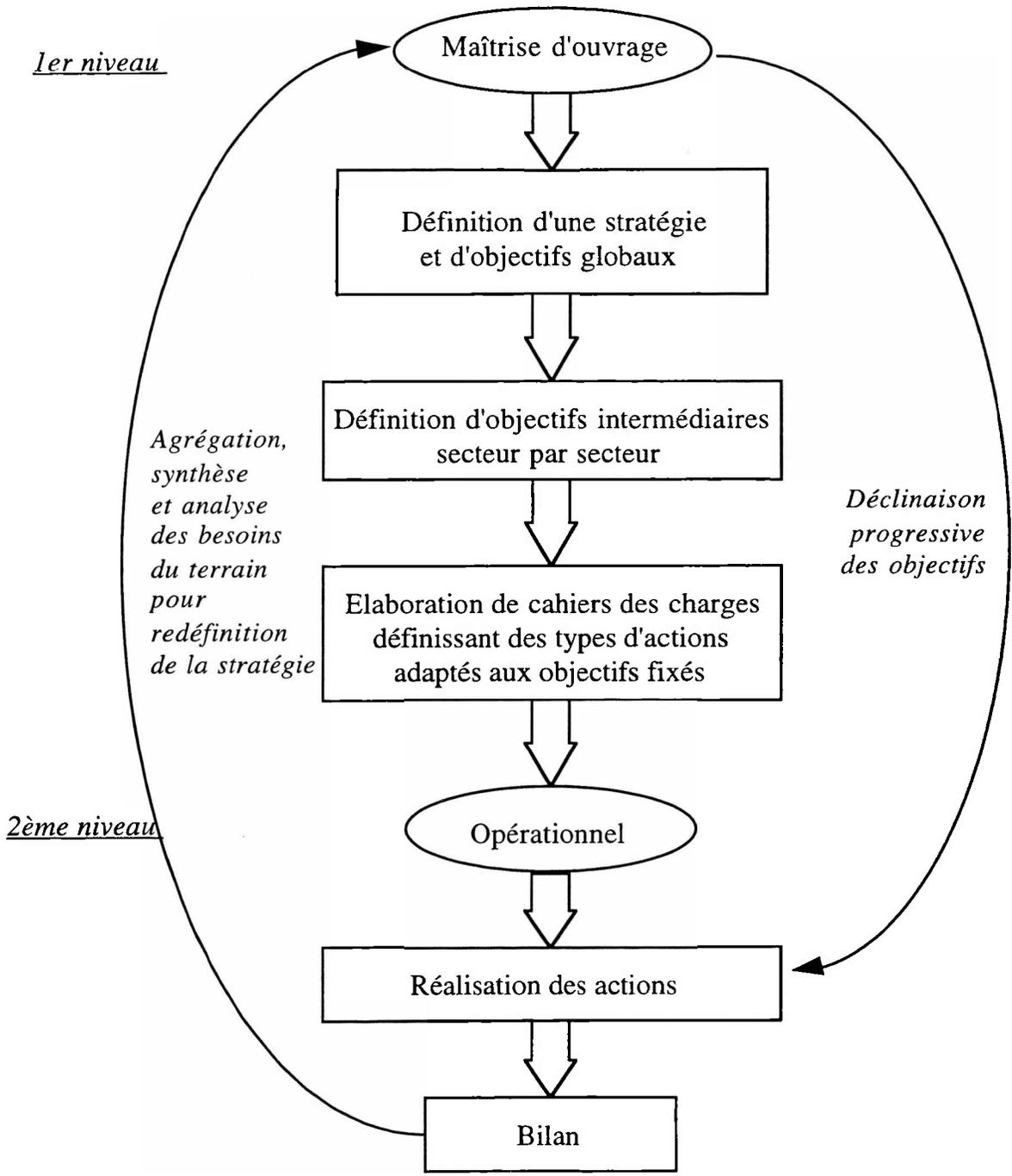
- une démarche diagnostic des besoins / analyse / fixation d'objectifs
- le développement de types d'actions définis par des cahiers des charges en veillant au maintien d'une certaine complémentarité des actions entre elles (possibilité de construire des parcours, de passer facilement d'une action/étape à l'autre ...);
- l'existence d'outils de gestion et de suivi formalisés (rapports d'activité standards, mise en place de comités de suivi ...);
- la vigilance d'une adéquation entre objectif de départ et action mise en place à l'arrivée

En conséquence, la lisibilité de ces dispositifs est relativement bonne avec notamment :

- l'existence d'une politique unique et homogène pour chaque type d'action;
- des PDI structurés évitant l'écueil de la simple liste d'actions;
- une répartition claire des rôles de chaque partie prenante aussi bien au niveau pilotage du dispositif qu'au niveau animation.

Graphique n° 2 :

Catégorie n°2 :
Logique de stratégie



Source : CREDOC, PDI/FSE, 1998

II-2-3. Des départements en transition

La troisième catégorie occupe une place intermédiaire entre les deux précédentes. En effet, elle regroupe des départements qui sont dans une phase de transition entre une démarche tactique et une démarche stratégique. Dans ce cadre, les indicateurs de ce groupe tendent à se rapprocher de ceux de la première catégorie. Des nuances doivent toutefois être apportées.

Dans ces départements, la maîtrise d'ouvrage du dispositif continue généralement de déléguer la définition des orientations au niveau opérationnel. Il peut cependant y avoir impulsion par " l'organe pilote " pour la mise en place d'une stratégie, mais les acteurs principaux restent les intervenants opérationnels, essentiellement les chargés de mission.

En terme de partenariat ce groupe est globalement caractérisé par une collaboration assez forte entre les institutions pilotes du dispositif. De même le partenariat sur le volet opérationnel est fort et les intervenants sont parfois réunis au sein d'entités communes (cellules RMI ...). C'est à ce niveau qu'une réflexion est menée autour de la mise en place d'une stratégie, tout du moins, autour d'une coordination des différentes tactiques dans un premier temps.

A ce stade la démarche est :

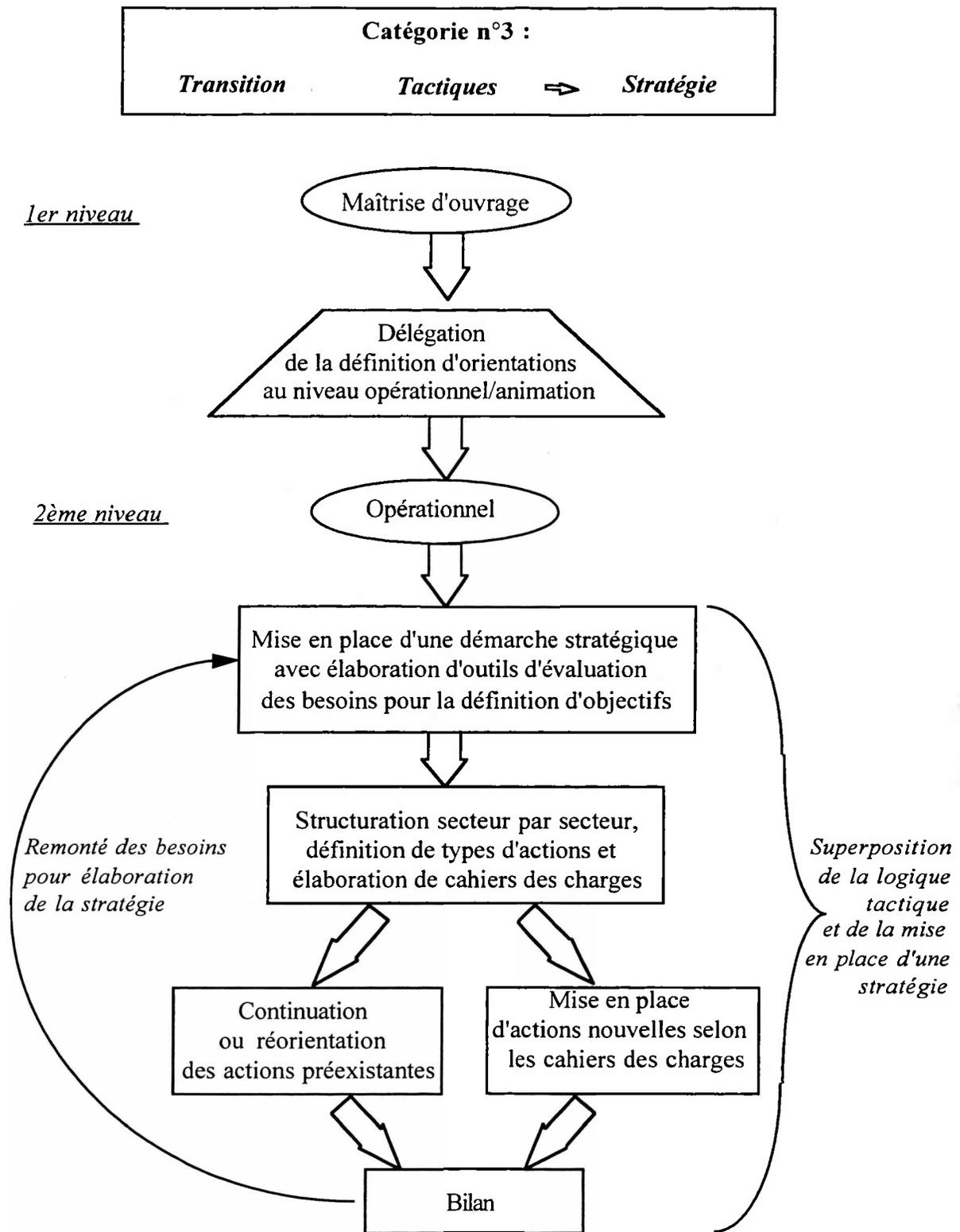
- soit de mettre en place des outils d'évaluation des besoins pour en suite fixer des objectifs,
- soit, si ces outils sont déjà en place, d'engager une réflexion directement sur les objectifs assignés au dispositif.

La phase complémentaire consiste à constituer des types d'actions pour lesquels des cahiers des charges seront élaborés.

La place intermédiaire qu'occupe ce groupe se retrouve en terme d'ingénierie. La situation est en fait celle d'une superposition de types d'actions répondant aux objectifs définis et d'actions ponctuelles qui existaient avant le lancement d'une stratégie. On peut notamment avoir des domaines dotés de procédures clairement définies et d'objectifs fixés, en parallèle à d'autres domaines qui sont régis par la logique préexistante de tactiques ponctuelles.

Au niveau des conventions et des cahiers des charges, le constat est le même. On peut avoir cohabitation de documents formalisés par type d'action avec, d'autre part, des conventions élaborées au cas par cas pour certaines actions ponctuelles. De ce fait, la complémentarité entre les actions et la cohérence du dispositif ne sont parfois que partielles.

Graphique n° 3 :



Source : CREDOC, PDI/FSE, 1998

II-2-4. La répartition des départements selon les types de PDI

Les trois classes de PDI précédemment exposées seront nommées comme suit :

Classe 1 : les PDI aux logiques tactiques

Classe 2 : les PDI aux logiques stratégiques

Classe 3 : les PDI en transition

La répartition des départements entre ces trois classes est présentée dans le tableau suivant. Une réserve doit cependant être formulée sur cette méthode de catégorisation : elle impose de trancher sur le regroupement des départements au sein de catégories communes alors que les uns et les autres connaissent des réalités très différentes. On peut, par exemple, citer le cas d'un des départements (11) pour lesquels il a été difficile de trancher. Sur l'année de référence de l'évaluation (1997), il présentait des caractéristiques très proches de la catégorie "tactique". Cependant, sa situation a évolué, et on peut noter, dès 1998, la dynamisation du dispositif par la création d'une entité de pilotage commune à l'Etat et au Département. L'interrogation a été de savoir si ce département était dans la classe "tactique" ou plutôt en transition. Le critère de l'année de référence a donc primé : il reste en classe 1.

Tableau n°14 : Typologie des PDI

Classes	Départements
Classe 1 : logique tactique	<u>5 départements</u> . 32, 55, 33, 11, 88
Classe 2 : logique stratégique	<u>6 départements</u> : 99, 66, 77, 22, 54, 76
Classe 3 : transition	<u>5 départements</u> : 44, 43, 65, 21, 12

Cette répartition va être utilisée pour mettre en perspective les types de contextes et les types de PDI. Mise en perspective effectuée dans le chapitre suivant.

III - ANALYSE DES LIENS ENTRE CONTEXTES ET PDI

L'objectif de ce chapitre était de vérifier l'hypothèse de départ selon laquelle les façons de concevoir les PDI pourraient être liées aux contextes socio-économiques des départements. Autrement dit, il s'agissait de savoir si pour un même type de contexte, les départements concevaient un même type de PDI. Pour ce faire le tableau ci-dessous présente d'un côté, les classes en terme de contexte, et de l'autre, les classes en terme de conception du PDI.

Tableau n°15 : Mise en perspective des contextes et des PDI

Types de contextes	Départements	Types de PDI
Classe 1	99	Classe 2 : logique stratégique
Classe 2	32	Classe 1 : logique tactique
	66, 77	Classe 2 : logique stratégique
Classe 3	55, 88,	Classe 1 : logique tactique
	22, 54, 76,	Classe 2 : logique stratégique
	44, 43, 65,	Classe 3 : transition
Classe 4	33, 11	Classe 1 : logique tactique
	21, 12,	Classe 3 : transition

Sans réfuter entièrement l'hypothèse de départ, ce tableau la nuance sensiblement. En effet, on aurait pu s'attendre à ce que, de part et d'autre du tableau, les classes correspondent, c'est-à-dire qu'à un type de contexte, corresponde un type de PDI. En fait, on constate qu'on peut avoir plusieurs types de PDI pour une même classe de contextes.

Cela ne signifie pas que pour l'ensemble des départements, les éléments objectifs que sont les indicateurs socio-économiques n'expliquent pas les types de PDI élaborés. En effet, prenons l'exemple

du département 99 qui développe une politique très stratégique comme on l'a vu précédemment. Ceci correspond tout à fait aux problématiques rencontrées par ce département : fort taux de chômage, chômage de longue durée et nombre de bénéficiaires du RMI important. Autrement dit, face à des difficultés socio-économiques massives, il paraît logique qu'une réponse également massive soit apportée.

Des politiques plus tactiques correspondent aussi aux contextes des départements qui les développent. Ainsi, le département 33 connaît des difficultés socio-économiques moins importantes que d'autres départements de l'échantillon. Cet aspect lié au caractère rural et "touristique" du département rend nécessaire la possibilité d'agir ponctuellement sur des zones géographiques spécifiques, ce que ne permettent pas les politiques à forte ingénierie.

Cependant, ces facteurs objectifs ne sont apparemment pas suffisants pour expliquer les choix politiques d'autres départements tels que le 32 qui, en terme de contexte se situe dans la même classe que le 77 ou le 66 alors qu'il développe une logique plutôt tactique. Ainsi, des éléments plus subjectifs doivent être intégrés dans l'analyse. Pour reprendre l'exemple du 32, le frein à l'élaboration d'une réelle stratégie sur ce département serait essentiellement lié à des difficultés de collaboration entre les différentes institutions prenant part au dispositif RMI.

La non prise en compte des éléments historiques dans la typologie des contextes, explique également la non correspondance entre contexte et PDI. Ainsi, la différence de passé économique entre le 32 d'un côté, et le 66 ou le 77 de l'autre, peut expliquer les différences de conception. On peut en effet supposer que le passé industriel de ces deux derniers départements a influencé sensiblement leurs façons d'agir en matière d'insertion.

L'exemple du 22 et du 55 regroupés dans une même catégorie de contexte mais développant des types de PDI différents est enfin à noter. La conception de l'insertion en 55 serait essentiellement due à la répartition géographique "clairsemée" des problématiques : des problèmes sociaux concentrés dans la commune de D., un public nomade à C., d'anciens ouvriers à N., et la question des femmes isolées à Cd.. Cette répartition nécessite en effet des réponses assez ponctuelles et rend donc difficile la mise en place d'une stratégie globale. En revanche, c'est une forte volonté politique qui motiverait l'élaboration d'une logique stratégique en 22.

DEUXIÈME PARTIE

Les actions financées par le FSE

Introduction

Cette deuxième partie de l'évaluation porte sur les financements européens eux-mêmes, et comporte deux volets complémentaires.

Il s'agit, en tout premier lieu, de rendre compte de la manière dont sont utilisés les fonds européens dans le contexte des Plans Départementaux d'Insertion. De cette manière, se prolonge l'approche compréhensive initiée par la typologie des PDI. L'hypothèse centrale qui sous-tend cette démarche, est que la configuration du PDI détermine en grande partie l'utilisation qui sera faite, localement, des fonds européens.

Cette analyse repose donc en grande partie sur le résultat des entretiens réalisés avec les acteurs locaux de la politique d'insertion. Elle s'appuiera également sur l'information recueillie dans les structures en charge de la réalisation, sur le terrain, des différentes actions cofinancées. Il s'agit bien ainsi de montrer, en " descendant " au plus près des bénéficiaires, de l'impact que peuvent avoir les fonds européens sur les structures qui en bénéficient.

Le développement de cette analyse va se dérouler en deux temps. Un premier temps est consacré aux actions mises en oeuvre et à l'analyse qui peut en être faite. On abordera ensuite les différentes logiques d'utilisation des crédits du FSE, en développant, pour étayer le raisonnement, quelques monographies d'actions significatives d'un mode de fonctionnement des fonds européens dans le contexte particulier d'un département.

I - LES ACTIONS MISES EN PLACE

La première étape de l'étude des actions a été de constituer des fiches-actions sur l'ensemble des actions cofinancées par la mesure 14 sur les 16 départements. Cette démarche a été rendue possible par l'analyse des documents collectés auprès des départements. L'objectif était d'obtenir une vision globale sur les différentes possibilités offertes par ce type de financement. Elles abordent des thèmes tels que : le contenu et les objectifs des actions, le profil du public accueilli, ainsi que des informations sur les structures porteuses.

A partir de ce matériau, il a été possible de réaliser une typologie des actions cofinancées de manière à rendre compte des différents types d'actions mises en œuvre.

L'analyse des actions s'appuie également sur des monographies de structures et des études de cas d'actions.

Le principe de la sélection des structures qui ont fait l'objet d'une monographie, repose sur une analyse des caractéristiques de celles-ci, compte tenu des actions qu'elles mettent en place. La clé de sélection est la typologie dont on a exposé le principe ci-dessus. L'inventaire réalisé dans chaque département a permis de dénombrer environ 250 structures. Nous avons opéré une sélection de manière à en enquêter, dans le détail de leur fonctionnement, une trentaine. En raison de ce nombre relativement faible, le critère de la représentativité a été exclu. En revanche, il a été tenu compte de la diversité des types d'actions au regard des critères retenus par la typologie.

Trois thèmes essentiels ont été abordés au cours d'entretiens réalisés auprès des responsables et des encadrants de ces actions, et des bénéficiaires.

Un premier axe est centré sur la structure elle-même et présente :

- une analyse contextuelle,
- une analyse historique et institutionnelle,
- une analyse organisationnelle.

Un second axe analyse les relations de la structure, voire de l'action elle-même (le chantier d'insertion) avec son environnement. Plusieurs thèmes sont traités :

- les liens avec les entreprises locales et la position vis-à-vis d'elles,
- les effets du chantier sur l'emploi,
- les liens avec les partenaires locaux.

Un troisième axe concerne la population qui passe dans cette action :

- construction d'une typologie de la population,
- analyse des conditions du passage, du suivi des individus,
- les trajectoires des personnes dans les dispositifs.

L'hypothèse d'une mobilisation importante des crédits FSE sur les chantiers d'insertion a été confirmée sur l'ensemble des départements volontaires pour l'étude. En effet, sur 278 actions recensées, près de 80 sont des chantiers d'insertion mais on compte également un nombre important d'actions apparentées telles que des ateliers ou des associations d'insertion proposant des activités occupationnelles (17) ou de mise en situation de travail (44). En vue de rendre compte de cette importance, l'échantillon des actions enquêtées a été constitué majoritairement de chantiers d'insertion : ils sont au nombre de 21, contre 10 autres actions.

A partir du croisement de deux sources d'information (les fiches-action et les monographies), il est possible de dégager différentes logiques d'action.

I-1. Les types d'actions mis en oeuvre

Les 278 actions sont mises en oeuvre dans le cadre de trois catégories de dispositifs qui possèdent des logiques différentes. Ces catégories intègrent différentes formes d'actions notamment illustrées par des exemples tirés des monographies.

I-1-1. Des dispositifs aux logiques d'insertion professionnelle directe et de production

Cette première catégorie de dispositifs regroupe essentiellement les structures d'insertion par l'activité économique. Le principe est de mettre la personne dans des conditions de travail pratiquement semblables à celle du monde du travail " traditionnel ". Les entreprises d'insertion (EI), les associations intermédiaires, (AI), les entreprises d'intérim d'insertion (EII), et les régies de quartier (RQ) sont dans une logique de production, de contraintes économiques, et instaurent un contexte, une organisation du travail similaires, autant que possible, à toute entreprise.

Les actions qu'elles mettent en place prennent deux formes principales :

Mise en situation de travail sur un poste :

Il s'agit de la réalisation de tâches de type production avec les contraintes habituelles du travail " traditionnel " (productivité, qualité, etc ...). L'environnement, le bâtiment, mais aussi des petits travaux de sous-traitance constituent les secteurs d'activité principaux de ces situations.

Plusieurs monographies ont été réalisées auprès d'entreprises d'insertion ou de régies de quartiers. Les entretiens réalisés auprès des encadrants font généralement ressortir les contraintes proches de celles des entreprises classiques. Ainsi, un encadrant de l'une d'entre elles, parle de " *délais, à respecter, de productivité de rendement et de qualité* ". Il ajoute, plus loin, que les bénéficiaires rencontrent " *les mêmes contraintes que dans une entreprise* ". Une personne interrogée dans une autre EI évoque les mêmes délais à respecter, et les mêmes contraintes de rentabilité.

Mise à disposition de personnel :

Cette rubrique regroupe essentiellement les actions consistant à mettre de la main d'oeuvre au service de tiers (associations, entreprises, particuliers ...), pour la réalisation de missions plus ou moins longues. Ces actions se rapprochent du principe de l'intérim, et sont généralement menées par des structures du type associations intermédiaires et entreprises d'intérim d'insertion.

Si les monographies réalisées auprès des associations intermédiaires ne font pas ressortir l'existence de contraintes particulières, elles font cependant état de conditions de travail quasiment identiques à celles rencontrées dans la sphère économique traditionnelle. Ceci est lié au fait que, par le biais de leurs missions, les bénéficiaires sont directement immergés au sein de structures employeuses traditionnelles (entreprises, exploitations agricoles, particuliers ...)

I-1-2. Des dispositifs aux logiques de socialisation et de réentraînement au monde du travail

La deuxième catégorie concerne les chantiers d'insertion. Ces actions constituent un mode d'intervention qui vise à resocialiser les personnes et à les réentraîner au travail et à ses contraintes. Dans cette logique, si les ambitions de production et de productivité ne sont pas absentes, ils ne constituent pas l'objectif principal. En fonction du public accueilli, un chantier d'insertion peut avoir un projet qui se rapproche plus ou moins des conditions de l'entreprise, ou parfois aller jusqu'à une activité " occupationnelle " sans contrainte économique.

Ainsi, deux formes d'actions sont développées au sein des chantiers d'insertion :

Mise en situation de travail

Il s'agit de la réalisation de tâches de type production avec des contraintes cependant moins importantes que dans les entreprises "traditionnelles" (productivité, qualité etc ...). Ceci est essentiellement dû au type de financement de ces actions : elles dépendent très peu de leur activité économique et sont peu auto-financées. L'environnement et le bâtiment constituent les secteurs d'activité principaux de ces situations.

Activités ou occupations encadrées :

Cette rubrique concerne les actions portant sur la réalisation de tâches dont le but est plus l'occupation des personnes que le résultat même de cette réalisation. Il n'y a, dans ce cas, pas réellement de contraintes liées à la productivité, à la rapidité d'exécution, ou à la qualité. Il s'agit véritablement d'un "prétexte" à une action d'insertion. Ces activités peuvent être menées dans des domaines aussi variés que la fabrication d'objets artistiques, la réparation de deux-roues, ou la création de pièces de théâtre.

Un nombre important de chantiers mènent des actions sous une forme mixte entre les deux précédentes. En vue de simplifier la présentation, la typologie exposée plus loin ne reprendra que la première forme (mise en situation de travail).

Les monographies effectuées sur les actions illustrent assez bien la diversité de situations rencontrées entre la logique opérationnelle, et la logique plutôt productive. Ainsi, il semble que les brigades d'insertion étudiées sur le département 22, se distinguent de l'ensemble des chantiers d'insertion par une logique assez productive, et par la possibilité de travail qu'elles offrent à des personnes plutôt proches de l'emploi. Un des encadrants rencontré parle aussi de contraintes de rentabilité à respecter en vue d'assurer l'équilibre du budget. En revanche, un encadrant interviewé dans un autre chantier (88) évoque des contraintes inexistantes : "*pas de production minimale, l'important est de maîtriser les étapes et le principe du travail*".

I-1-3. Des dispositifs ayant une logique de socialisation

Contrairement aux deux précédentes, cette troisième catégorie n'a pas d'homogénéité. Elle regroupe les dispositifs et les actions qui visent des domaines multiples : la mise en situation et le réentraînement au travail, la socialisation au monde de l'entreprise, l'action sociale et éducative, la formation. Parfois, un même organisme ou une même structure peut mener des actions dans ces différents domaines.

Les formes essentielles d'actions recourent deux de celles que nous avons déjà décrites plus haut, et qui sont " la mise en situation de travail " et " les activités ou occupations encadrées ". La dimension strictement productive, seulement, apparaît ici davantage encore comme un prétexte à une expérience de socialisation.

Accompagnement socioprofessionnel personnalisé :

Il s'agit d'actions adaptées à la résolution des problèmes rencontrés par chaque bénéficiaire dans la définition ou la réalisation de son projet professionnel. Il peut également s'agir d'un accompagnement pour accomplir les premières actions de recherche d'emploi, de démarchage auprès d'entreprises, voir organiser un suivi dans l'emploi lorsque un bénéficiaire a trouvé un poste. Plus rarement, ce soutien peut être apporté dans le conseil en gestion et en création d'entreprises, etc.

Accompagnement socioprofessionnel collectif :

Ce sont plutôt des actions de recherche d'emploi sous forme d'ateliers, de mise en situation de groupe, etc.

Les actions de formation :

Elles se situent à des degrés très divers qui vont de l'alphabétisation et de la remise à niveau à l'acquisition de savoir-faire, l'apprentissage d'un métier, ou l'obtention d'un diplôme.

A noter pour finir, qu'un dernier type d'actions transversal à ces trois logiques d'intervention, même s'il reste assez marginal, a été rencontré. Il s'agit de projets d'organisation dont le but est de coordonner différentes actions d'insertion par l'économique, ayant lieu sur un secteur donné. Un de ces types d'action d'organisation consiste en une plate-forme de services de proximité regroupant plusieurs associations ayant souscrit à une charte de qualité (pour la formation des employés, l'encadrement et le suivi des bénéficiaires dans le cadre de la recherche d'une meilleure qualité de service) et un numéro d'appel unique, etc.

I-2. Une typologie des actions mises en oeuvre

La description des différents types de dispositifs et d'actions effectuées précédemment a permis d'élaborer une typologie des actions cofinancées par le FSE (Objectif 3, mesure 14). Elle reprend, verticalement, les types de dispositifs : les SIAE (Structures d'Insertion par l'Activité Economique) sont les dispositifs mettant en oeuvre des logiques d'insertion professionnelle directe et de production ; les CI (chantiers d'insertion) sont les dispositifs aux logiques de socialisation et de réentraînement au monde du travail ; et, enfin, les autres dispositifs sont ceux qui développent plutôt une logique de socialisation.

Tableau n°16
Typologie des actions cofinancées par le FSE, mesure 14

	Type de dispositif			Total
	SIAE	CI	Autres dispositifs ateliers, etc.	
Type d'action				

1er type : Insertion par l'économique

travail sur un poste	33			55 20%
Mise à disposition de personnel	22			

2ème type : Mise en situation de travail

travail sur un poste		80	44	124 45%
----------------------	--	----	----	-------------------

3ème type : Suivi

Accompagnement socio-professionnel	2		46	48 17%
------------------------------------	---	--	----	------------------

4ème type : Activité d'insertion

Activité ou occupation encadrée			17	17 6%
---------------------------------	--	--	----	-----------------

5ème type : Parcours de formation

Lutte contre l'illettrisme, Remise à niveau, Form. qualifiante			31	31 11%
--	--	--	----	------------------

6ème type : Organisation

Coordination d'Actions d'insertion			3	3 1%
------------------------------------	--	--	---	----------------

57	80	141	278
20%	29%	51%	100

Source : Crédoc, PDI/FSE, 1998

La répartition par type de dispositifs fait ressortir l'importance des SIAE et des CI qui, à eux deux, représentent quasiment la moitié des mesures. Si on ajoute aux chantiers d'insertions, les " autres dispositifs " qui réalisent des actions de type " mise en situation de travail ", on obtient un total de 124 actions, soit 45 % de l'ensemble des actions recensées sur les 16 départements. Avec les SIAE, le total des mesures ciblées sur le travail s'élève à 65 % de l'ensemble des 278 actions mises en œuvre.

II - L'IMPACT DES FONDS SOCIAUX EUROPEENS

Comme on l'a fait pour rendre compte des Plans Départementaux d'Insertion, nous procéderons dans l'analyse de l'utilisation des fonds européens selon trois étapes successives :

- la première sera l'occasion d'effectuer une description des utilisations du FSE par les départements. Il s'agira alors moins de chercher à savoir " à quoi servent " les fonds européens, qu'à comprendre le " comment " de leur consommation ;
- dans un deuxième temps, on effectuera un certain nombre de regroupements destinés à mettre en lumière différents types de recours aux fonds européens ;
- enfin, on croisera cette typologie des utilisations du FSE par les deux typologies précédemment décrites et relatives, d'une part, aux contextes et, d'autre part, aux PDI. L'objet de cette démarche est bien de vérifier dans quelle mesure la logique présidant au fonctionnement des PDI, détermine un mode d'utilisation des fonds européens.

L'impact du FSE sur les actions sera abordé de manière transversale au cours de ces trois phases. Pour ce faire, l'analyse s'appuiera aussi bien sur les études de cas d'actions, que sur les entretiens réalisés auprès des acteurs départementaux. Cette double source d'information a permis d'assurer le lien entre les logiques départementales d'utilisation du FSE, et les effets sur les actions.

II-1. Photographie des utilisations du FSE

Comme pour les PDI, l'objectif est de pouvoir comparer les pratiques des différents départements. Pour ce faire, il est nécessaire de disposer d'indicateurs harmonisés de manière à effectuer une analyse sur des données homogènes.

II-1-1. Des indicateurs d'utilisation du FSE

Pour aborder l'utilisation du FSE dans son ensemble, 3 aspects essentiels seront envisagés : les objectifs assignés aux financements du FSE par les départements, les moyens que le FSE permet de mettre en place et, enfin, l'impact du FSE recensé par les acteurs départementaux.

Le premier type d'indicateurs utilisés concernera les **objectifs**. Il permettra de répondre aux questions suivantes :

- le FSE vient-il en appui d'orientations formalisées ?
- est-il utilisé selon une stratégie établie ou plutôt comme une simple augmentation de budget ?
- permet-il de financer des types d'actions ciblés ?

Le deuxième type d'indicateurs sera consacré au **ciblage** des financements, en vue de savoir :

- si des types d'actions sont spécifiques au FSE ;
- s'il modifie l'offre d'insertion plutôt de manière qualitative ou quantitative.

L'impact du FSE est décrit par un dernier type d'indicateurs permettant d'aborder les problématiques suivantes :

- l'impact généré sur l'ensemble du dispositif d'insertion (par exemple, la possibilité qu'offre le FSE de dégager indirectement des financements pour les actions non cofinancées) ;
- l'impact sur le public (par exemple, la possibilité d'accroître la capacité d'accueil des actions ce qui permet d'élargir l'éventail des profils de bénéficiaires accueillis) ;
- l'impact en matière d'innovation (le FSE permet-il de concevoir des actions innovantes ?).

II-1-2. L'utilisation du FSE dans les différents départements

Il apparaît d'emblée très clairement que, parmi les 16 départements constituant l'échantillon, les logiques d'utilisation du FSE sont assez variées. Certains départements font état d'une simple augmentation de budget, tandis que d'autres optent davantage pour une orientation stratégique en se consacrant à des types d'actions plus ciblés. La position relative des différents départements sur les 3 types d'indicateurs précédents, permet de rendre compte de ce constat.

a - Les indicateurs d'objectifs

En termes d'objectifs, les situations distinguées vont d'une utilisation du FSE selon des orientations précises, à une simple augmentation de budget pour des actions préexistantes.

- Des départements définissant des objectifs formels et précis

Le premier groupe de départements utilise le FSE selon des orientations bien déterminées. Cette formalisation ne se limite pas à un simple ciblage sur des actions particulières qui seraient alors davantage des " moyens " d'insertion, que des " objectifs " à atteindre. Pour ces départements, le FSE est généralement vu comme un outil permettant une prise de risque, c'est-à-dire : les crédits européens sont employés comme un levier favorisant le développement d'actions qui n'ont pas encore fait leurs preuves.

Ainsi, un des départements (dép. 99) utilise-t-il les fonds associés à la mesure 14 pour mettre en place des actions structurantes du type PLIE (Plans Locaux d'Insertion par l'Economique) sur les zones rurales. Or ces dispositifs présentent un double objectif sur le plan de l'offre d'insertion :

- ils permettent d'en assurer la cohérence sur une zone donnée, en coordonnant les différentes actions,
- ils tendent donc à favoriser la construction de parcours progressifs, depuis l'accueil du bénéficiaire jusqu'à son entrée en emploi. La coordination des différentes actions permet en effet le passage de l'une à l'autre d'une manière continue, sans " cassure " dans la progression. Les difficultés des bénéficiaires peuvent ainsi être surmontées étape par étape.

Les PRIE (Plan Ruraux d'Insertion par l'Economique) mis en oeuvre dans le 99 ont pour vocation de structurer leur action par secteurs d'activité. Pour chacun de ces secteurs (bâtiment, services de proximité, entretien de l'environnement), plusieurs pôles sont mis en place pour assurer les différentes étapes du parcours des bénéficiaires (accueil, acquisition de savoir-faire, formation puis intégration dans le secteur marchand). Différents types de moyens peuvent en outre être mis en oeuvre pour la réalisation de ces objectifs : des chantiers d'insertion, des formations, le parrainage par des entreprises ou des artisans pour préparer la sortie des bénéficiaires, etc.

Une des monographies a porté, précisément, sur un de ces PRIE. L'étude de cas a alors montré que cette action a été mise en place sous l'impulsion directe du FSE. Sa création se place donc dans

une stratégie clairement explicitée d'utilisation du FSE : Il n'a pas été question de financer des actions déjà existantes, mais bien de susciter une réelle innovation. Dans ce cadre, les impacts de cette action peuvent être attribués à l'utilisation du FSE. Ils sont les suivants :

- la construction de parcours pour les personnes accompagnées vers l'emploi a nécessité la mise en place d'étapes vers l'insertion, cela s'est traduit par la création de postes d'insertion, de formations, un effort sur l'accès au travail en entreprise, etc. ;
- un travail sur les parcours a permis de les rendre cohérents, continus, et en adéquation avec les besoins des personnes. Ils peuvent comporter des séquences, en alternance ou bien parallèle, de stages, de contrats aidés, de formation, etc. ;
- la conception des parcours a nécessité une coordination des différents opérateurs de l'insertion, et a donc favorisé un certain partenariat entre ces acteurs ;
- si le PRIE n'a pas immédiatement pour objectif de développer l'emploi, il constitue cependant un instrument de développement du territoire dans le sens où il est mis en place en collaboration avec les communes et/ou syndicats intercommunaux. Cette coopération est formalisée par la rédaction et l'adoption d'une " charte intercommunale " ;
- en offrant à ses bénéficiaires des compétences et des qualifications en adéquation avec les secteurs d'activités du territoire, le PRIE bénéficie aux entreprises locales qui avaient, auparavant, des difficultés à trouver une main d'oeuvre qualifiée face à leurs besoins.

Dans un autre département (22), les fonds sociaux européens sont utilisés avec trois objectifs essentiels :

- mettre en route des actions innovantes après avoir développé des structures classiques d'insertion par l'économie qui étaient peu courantes dans le département ;
- renforcer les outils méthodologiques : définir les modalités d'accompagnement, renforcer la cohérence des actions, améliorer le suivi des actions ;
- développer la capacité d'accueil des actions.

Deux actions ont fait l'objet de monographies sur ce département. Il s'agit de " Brigades Vertes ". Si les encadrants interrogés *in situ*, ne déclarent pas avoir perçu des effets spécifiques liés aux fonds européens, l'analyse du fonctionnement des deux brigades montrent qu'elles correspondent à un concept assez innovant du chantier d'insertion.

Elles s'adressent en effet à un public plutôt proche de l'emploi en lui proposant des solutions plus stables. Ainsi, au lieu d'employer le public en CES, comme cela est pratiqué dans les chantiers d'insertion " classiques ", ces brigades proposent uniquement des CEC. Elles sont vues comme une sorte d'étape entre le chantier et l'emploi de droit commun. Dans ce sens, même si cela n'est pas perçu par les encadrants des structures, la stratégie d'utilisation du FSE (entre autre le premier objectif cité : " mettre en route des actions innovantes "), a bien des effets sur les types d'actions développés. Pour les bénéficiaires, le fait d'être employés de manière stable (par le biais du CEC qui peut être d'une durée de 5 ans), leur offre une réelle évolution par rapport à ce qu'ils ont vécu avant : ils ont un statut, des repères, et surtout des moyens matériels (un salaire) les motivant pour ne pas revenir en arrière.

Un dernier département (43) peut être cité pour son utilisation du FSE. Les chantiers d'insertion sont financés dans un but bien particulier : celui d'en assurer la pérennisation. Dans ce sens, la consolidation des CES, ainsi que la transformation des chantiers en entreprise d'insertion, sont encouragées par l'apport du FSE. Cette orientation est illustrée par un chantier dont on a réalisé l'étude de cas. Sur 10 bénéficiaires interrogés, 3 étaient en CEC, et 7 en CES. L'encadrant est lui-même un ancien bénéficiaire qui est passé, par la suite, en contrat de droit commun.

Sur ce département dont le PDI se situe dans la classe " transition ", il semble que toutes les actions cofinancées par le FSE ne soient pas encore régies par cette logique de pérennisation. Ainsi, dans un deuxième chantier étudié, les personnes sont toutes employées en CES. Ce fait est déploré par le responsable de la structure lui-même, qui estime que " *la durée des CES est trop courte pour qu'un projet professionnel ait le temps d'apparaître* ". Il faut également noter que la création de ce chantier d'insertion est encore récente (début 1997), et n'a peut être pas encore permis d'aborder la question de sa reconduction.

– Des départements ne formalisant pas de réels objectifs

Le deuxième groupe de départements ne présente ni objectifs stratégiques, ni ciblage sur des actions précises. Sur ces départements, les financements sont généralement répartis entre des actions ayant plus ou moins trait à l'insertion par l'économique. Une palette assez large de types d'actions peut alors être financée, sans autre objectif que leur démultiplication.

En revanche, si les gestionnaires du dispositif dans ces départements n'avancent pas, de manière formalisée et explicite, d'objectifs dans leur utilisation du FSE, des responsables de structures

peuvent parfois s'impliquer directement, et élaborer leur propre stratégie d'utilisation. L'exemple du chantier d'insertion mis en place par une municipalité (dép. 33) est à ce titre intéressant.

Le responsable de cette structure déclare avoir fait lui-même des démarches pour obtenir des fonds européens. Ces démarches, d'ailleurs, sont perçues par lui comme très contraignantes : *“ des allers-retours incessants, il y a de fortes contraintes administratives, les paramètres changent tout le temps ”*... Il n'aurait reçu que peu d'aide de la part des responsables départementaux pour la constitution de ce dossier. D'ailleurs, les fonds européens sont surtout utilisés, dans ce département, à des fonds non-ciblés.

Toutefois, il semblerait que l'utilisation du FSE pour cette action se soit traduite par une stratégie d'élargissement des activités de ce chantier sur un programme d'écologie urbaine (revalorisation paysagère et périphérique). Cette volonté, propre à ce chantier, est peut être due à l'originalité de son statut communal, et on peut imaginer qu'il bénéficie d'un appui politique assez fort, puisque son responsable travaille en étroite collaboration avec la municipalité.

La seconde étude d'action réalisée dans le même département (33) illustre bien les différences d'utilisation du FSE par les structures lorsqu'aucune stratégie n'émerge du niveau départemental. En effet, cette seconde structure semble se placer dans une configuration très différente de la précédente : son responsable déclare ne pas avoir effectué de démarches spéciales pour obtenir des fonds européens. De même, lorsqu'on l'interroge sur les effets de ce type de financement sur le contenu de l'action, il estime que *“ cela a simplement permis d'améliorer le fonctionnement global ”*.

A noter, également, l'exemple d'une structure d'accompagnement, dans un autre département (12), qui distingue un effet particulier du FSE en parallèle à la stratégie départementale. Sans modifier les objectifs initiaux de l'action, le FSE a tout de même permis de financer un poste de psychologue clinicienne. Cet impact représente tout d'abord un apport pour le contenu de l'action elle-même, mais également pour les bénéficiaires accueillis. En effet, cette mesure offre une possibilité d'écoute et de suivi beaucoup plus approfondis, ce qui permet de réaliser un travail individualisé sur l'autonomie, le dynamisme, et l'image qu'ont les personnes d'elles-mêmes.

b - Les indicateurs de ciblage

Le but de ce type d'indicateurs n'est pas d'étudier les objectifs du FSE (ce qui a été fait dans le paragraphe précédent), mais de vérifier s'il vient en appui de types d'actions qui lui sont propres.

– Des départements utilisant le FSE sur des actions ciblées

Un premier type de départements utiliserait le FSE pour des types d'actions ciblés. Dans ce groupe, on va ainsi trouver des départements qui financent essentiellement des chantiers d'insertion, ou bien d'autres types d'action comme les entreprises d'insertion.

On peut, par exemple, finalement citer la cas d'un département (11), dans lequel l'utilisation du FSE a nettement évolué en quelques années. Les actions pour lesquelles était recherchée la complémentarité de l'Europe ont fait l'objet d'un ciblage particulier : l'accent semble avoir été porté sur des actions de mises en situation de travail et bénéficiant d'un encadrement particulier permettant un suivi vers l'emploi. Ce sont des actions dont la mise en oeuvre, le déroulement et les objectifs sont clairement définis selon les critères propres à l'utilisation du FSE.

Dans un autre département (54), les financements de la mesure 14 sont concentrés sur deux types d'actions. Il s'agit tout d'abord des chantiers, des ateliers d'insertion, mais également d'un financement de postes en entreprises d'insertion.

Dans ce département, les monographies ont été réalisées sur deux ateliers d'insertion portés par la même structure : un atelier de repassage accueillant des femmes, et un atelier de réparation de mobilier, employant essentiellement un public masculin. Ces deux types de public présentent des caractéristiques très proches de ceux rencontrés sur la majorité des chantiers d'insertion : problèmes de motivation, de respect des horaires et des contraintes de travail, d'alcool ou de drogue, de qualité du travail réalisé. Le public féminin de l'atelier de repassage semble cependant présenter des profils plus spécifiques : des problèmes de compréhension pour les femmes étrangères, d'intégration au groupe, de garde d'enfants, etc.

Le responsable de cette structure déclare ne pas avoir fait de démarche particulière pour obtenir un financement dans le cadre de la mesure 14. Il est cependant bien informé que sa structure en bénéficie, il parle d'ailleurs de problèmes posés au niveau des "contreparties gagées". D'autre part, le fait de toucher ces financements ne semble pas avoir modifier le contenu de l'action. Les seuls effets perçus seraient une diversification du public et un renforcement de l'encadrement. Cela illustre assez bien, dans le cas de ce département, que si l'utilisation du FSE est ciblée sur des types d'actions, elle n'est pas l'objet d'une stratégie spécifique.

Dans un dernier département (77), l'utilisation des fonds est ciblée sur deux types d'action :

- le " tutorat technique ", d'une part, qui consiste à financer des postes de tuteurs techniques au sein de structures employant des personnes en CES (chantiers d'insertion, associations, établissements publics ...);
- le financement, à la prestation : le FSE en abondant les crédits relatifs à des ateliers de recherche d'emplois (cofinancement à parité ANPE-Conseil Général) a permis d'intervenir sur l'ensemble du territoire départemental.

Deux actions de " tutorat technique " ont pu être étudiées de manière plus détaillées. La première est un chantier d'insertion voué à la protection de l'environnement (plantation de haies, entretien écologique et entretien de rivières), et embauchant des personnes en CES. La seconde est une structure originale et polyvalente : elle allie des postes d'insertion (type entreprise d'insertion), des CES, des CEC, et des contrats de qualification. Elle adopte une approche beaucoup plus proche de l'entreprise que la première, et peut offrir une certaine évolution aux personnes accueillies : passage d'un CES à un CEC, à un poste d'insertion, ou à un CDD classique, ceci en bénéficiant d'une formation complémentaire sur un métier (bâtiment, espaces verts ...). En général, les personnes accueillies et encadrées dans la seconde de ces structures apparaissent sensiblement plus jeunes que celles que l'on peut trouver dans la première.

Le FSE est apparemment utilisé de la même façon dans ces deux actions : financement d'un poste de tuteur technique. Cependant, le contenu de ce poste diffère assez sensiblement d'une action à l'autre. Pour la première, il s'agit d'un rôle d'accompagnateur d'insertion : la personne s'occupe à plein temps du suivi socio-professionnel du public, en élaborant des projets professionnels, en recherchant des formations, des stages, en assurant une formation aux techniques de recherche d'emploi, voire en aidant globalement la personne à surmonter les obstacles vers l'insertion. Pour la seconde, le rôle du tuteur est davantage celui d'un encadrant professionnel : il dirige et forme les bénéficiaires sur les chantiers, il réalise le travail avec eux, et est plus présent pour un apport de compétences et de savoir-faire professionnel, que pour un suivi social. Là encore, apparemment ciblé sur un même type d'action, le FSE n'est pas forcément utilisé de la même façon, ou selon une stratégie bien déterminée.

- Des départements aux utilisations du FSE peu ciblées

Sur un second groupe de départements, le FSE n'apparaît pas utilisé en vue de développer des moyens particuliers. Ce sont alors en général des types d'actions très diversifiés qui sont cofinancés. On peut ainsi donner l'exemple d'un département finançant des actions allant de l'appui personnalisé à l'emploi, aux chantiers d'insertion, en passant par les associations intermédiaires, ou le placement en entreprise.

Les monographies réalisés sur ces départements font généralement ressortir une faible connaissance des enjeux du FSE par les responsables des actions sur le terrain. Certains, lorsqu'on les interroge sur leurs différentes sources de financement de leur structure, n'évoquent même pas les fonds européens. Pour les autres qui y font allusions, ils ne distinguent aucun effet spécifique, ni sur le contenu de l'action, ni sur les bénéficiaires, lié à ce type de financement.

On peut notamment citer le cas d'un atelier d'insertion (dép. 55). Son responsable ne discerne aucune plus-value liée à l'obtention de fonds européens. Il estime même que le FSE n'est pas venu " en supplément " des fonds alloués par le département, mais se sont simplement substitués à une part de ceux-ci. Il semblerait donc que, dans ce cas, le FSE n'ait eu aucun effet sur l'action elle-même. Notons que cette avis n'est que la perception du responsable de la structure et n'est pas confirmé par les acteurs départementaux. On peut, de plus, supposer que des effets indirects ont été répercutés sur d'autres actions grâce aux fonds qui ont été dégagés.

Selon le directeur d'une autre structure ayant fait l'objet d'une monographie dans le même département, l'apport des fonds européens n'aurait rien changé à sa situation économique : " *Ça n'a strictement rien changé puisqu'on reçoit toujours la même somme, et qu'on ne nous a rien demandé !* ". La problématique de l'insertion professionnelle, dans ce département, est certes assez récente.

c - Les indicateurs d'impact

Au-delà de la stratégie d'utilisation, l'objet de cette troisième approche consiste à faire apparaître dans quelle mesure les départements recensent effectivement des impacts spécifiques du FSE sur leur dispositif d'insertion, leurs actions ou leur mode d'intervention. Parmi les départements qui semblent constater des effets du FSE, on distinguera ceux qui les exploitent de ceux pour qui ces effets n'ont pas suscité un mode d'utilisation particulier.

- Des départements recensant des effets spécifiques

Le premier groupe de départements notent des effets particuliers induits par le FSE. Cependant, ces constats ne semblent pas susciter une évolution du mode d'utilisation des fonds européens. Certains effets cités sont l'extension de la couverture géographique du territoire en actions ou l'augmentation de la capacité d'accueil des associations cofinancées.

– Des départements constatant des impacts particuliers sur lesquels ils s'appuient

Dans ce second groupe, les départements discernent également des impacts spécifiques du FSE mais cela influence leur façon d'utiliser ce mode de financement. Ainsi, les fonds européens permettent, sur un département, de dégager indirectement des financements pour les actions qui ne sont pas éligibles. Ailleurs, le FSE est utilisé sur des actions " classiques " (entreprises d'insertion et actions d'accompagnement) ce qui permet de libérer indirectement des fonds destinés à financer des actions plus innovantes.

C'est l'augmentation de capacité d'accueil des actions qui peut également être exploitée de cette façon, par exemple, pour ouvrir les chantiers d'insertion à d'autres publics que celui des allocataires du RMI. Cela permet notamment une mixité des profils et l'instauration d'une dynamique de groupe. Dans ce cadre, l'opinion du responsable d'un chantier (dép. 65) est assez favorable au FSE : il estime en revanche que cela a permis d'accueillir des personnes non bénéficiaires du RMI, mais en très grande difficulté. Cet effet, est on le verra, un des atouts du FSE sur lequel le département tout entier semble appuyer sa stratégie.

Sur un dernier département, l'augmentation de budget que représente le FSE serait vue comme une solution face aux problèmes de partenariat entre les parties prenantes du dispositif.

– Des départements ne recensant pas de véritables impacts

Le dernier groupe de départements semble ne pas discerner d'autres effets du FSE qu'une augmentation de budget. Ainsi, le responsable d'une association menant un chantier d'insertion (dép. 33), ne semble pas discerner d'autres effets qu'une amélioration du fonctionnement global. De même, le directeur d'une autre chantier (dép. 21), estime que " *les objectifs sont restés les mêmes, seuls les moyens ont changés : plus de possibilités et d'actions différentes* ".

II - 2. Construction d'une typologie des stratégies d'utilisation du FSE

La description effectuée précédemment va permettre de composer des types d'utilisation du FSE. La méthode sera similaire à celle utilisée pour les PDI : il s'agit de regrouper les départements en catégories présentant des ressemblances sur les 3 types d'indicateurs utilisés. L'objet de cette démarche est de discerner des caractères communs au sein d'une catégorie mais également des caractéristiques qui distinguent ces catégories entre elles. Il a ainsi été possible de regrouper les

départements en quatre catégories relativement homogènes. Ce qui les différencie est principalement lié au ciblage dont font l'objet les financements du FSE.

II-2-1. Une augmentation de budget sans réel ciblage

Au regard des indicateurs d'objectifs, le premier groupe de départements ne semble pas utiliser les fonds européens pour venir en appoint d'orientations formalisées. Ces fonds ne seraient considérés que comme un simple appoint financier qui ne fait pas l'objet d'une utilisation différente des autres types de financement.

En terme de moyens, l'utilisation du FSE ne serait pas, non plus, très ciblée. Ce sont généralement des départements sur lesquels les montants émanant du FSE sont répartis entre des types d'actions très divers, sans permettre la mise en place de moyens spécifiques.

Dans ce cadre, outre une augmentation globale de budget répartie sur un large éventail d'actions, les acteurs de ces départements ne semblent pas constater d'effets particuliers qui soient générés par le FSE.

II-2-2. Une augmentation de budget ciblée sur des types d'actions précis

Pour une deuxième catégorie de départements, le FSE ne semble pas être utilisé dans le cadre d'orientations stratégiques précises et formalisées. Cependant, il serait davantage doté d'objectifs opérationnels, c'est-à-dire articulés autour de moyens à mettre en oeuvre. Cela se traduit par le financement de types d'actions (moyens d'insertion) bien déterminés.

On peut notamment citer l'exemple de départements qui privilégient l'insertion par l'économique au sens strict (EI, AI ou régies de quartiers), d'autres les chantiers d'insertion (qui sont la priorité de la mesure 14), ou encore les actions d'accompagnement professionnel ou de formation.

Sur ces départements, mise à part l'augmentation de la capacité d'accueil ou de la couverture géographique des actions, les acteurs distingueraient généralement peu d'effets spécifiques.

II-2-3. Une utilisation des fonds selon une stratégie établie

Sur ces départements, des orientations stratégiques sont établies pour cadrer l'utilisation des fonds européens. Cela se traduit par la définition d'objectifs opérationnels, eux mêmes concrétisés en actions d'insertion.

On peut ainsi rappeler l'exemple des Plans Ruraux d'Insertion par l'Economie cités précédemment au cours du volet descriptif. Une double orientation est définie :

- assurer la cohérence de l'offre d'insertion sur une zone donnée en coordonnant les différentes actions,
- favoriser la construction de parcours d'insertion progressifs depuis l'accueil du bénéficiaire jusqu'à son entrée en emploi /résoudre les difficultés des bénéficiaires étape par étape.

Pour tendre vers cette double orientation, des objectifs opérationnels sont élaborés sous forme d'actions structurantes.

A moins grande échelle, l'exemple d'un autre département (43) est également évocateur. Un objectif transversal est promu : pérenniser les emplois dans le secteur non marchand. Pour atteindre cet objectif, un des moyens adoptés est de stabiliser les chantiers d'insertion en les finançant à l'aide du FSE. Le but final est de transformer ces chantiers en entreprises d'insertion.

Sur ces départements, les effets du FSE constatés sont essentiellement liés à l'innovation : en multipliant le nombre de financeurs, le FSE offre un certain partage des risques qui favorise les projets innovants auprès des décideurs.

II-2-4. Des départements élaborant des stratégies à partir d'effets constatés

Le dernier groupe de départements ne développerait pas de stratégie *a priori* et particulière d'utilisation du FSE sur des orientations ou des moyens précis. Cependant, le constat d'effets spécifiques de ce mode de financement en aurait finalement influencer son utilisation. On aurait donc, dans ces départements, l'établissement d'une stratégie d'utilisation *a posteriori*.

On peut, par exemple, citer le cas d'un département (65) ayant fait le constat de la possibilité d'une augmentation de la capacité d'accueil des actions cofinancées par le FSE, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. L'objectif défini *a posteriori* a donc été d'ouvrir ces actions à d'autres publics que les bénéficiaires du RMI.

Sur d'autres départements, en parallèle à l'augmentation de budget que permettait de dégager le FSE, les premières années d'utilisation du FSE ont fait ressortir une double difficulté : la lourdeur administrative des dossiers, et les problèmes de trésorerie pour les structures. Ce double obstacle rendait l'utilisation du FSE difficile pour des structures fragiles, ainsi que pour la mise en place de projets innovants dont on ne sait pas s'il seront maintenus sur plusieurs années. Face à ce constat, il a été décidé d'attribuer le FSE à des actions classiques, et récurrentes, ce qui a permis d'alléger les procédures (pour la demande de fonds et l'évaluation, reconduites dans des termes identiques d'une année sur l'autre), tout en dégagant un excédent financier destiné à venir en appoint des actions innovantes. Sur un des départements (12) ayant opté pour ce choix, la première demande (en 1993) avait fait l'objet d'une stratégie clairement définie mais qui avait peu à peu été abandonnée en raison de la complexité de gestion de ces fonds.

II-2-5. La répartition des départements selon les types d'utilisation du FSE

Les quatre classes d'utilisation du FSE précédemment exposées comprennent les départements listés dans le tableau ci-dessous et seront nommées comme suit :

Classe 1 : utilisation non ciblée

Classe 2 : utilisation ciblée sur des types d'actions

Classe 3 : utilisation stratégique

Classe 4 : stratégie établie a posteriori

Tableau n°17 : Typologie des utilisations du FSE

Classes	Départements
Classe 1	<u>4 départements</u> . 32, 55, 33, 88
Classe 2	<u>5 départements</u> : 44, 77, 54, 76, 11
Classe 3	<u>4 départements</u> : 43, 99, 66, 22.
Classe 4	<u>3 départements</u> : 65, 12, 21.

Cette répartition va être utilisée pour rechercher le lien entre les types d'utilisation du FSE avec les types de contextes et les types de PDI.

III - ANALYSE DES LIENS ENTRE CONTEXTES, PDI ET UTILISATIONS DU FSE

L'objectif du présent chapitre est de vérifier dans quelle mesure l'utilisation du FSE est déterminée dans l'organisation ou la configuration du programme départemental d'insertion. Cette liaison peut être d'autant plus soutenue qu'on peut faire l'hypothèse, comme on l'a vu précédemment dans l'absence de "relations mécaniques" entre le contexte et le PDI, que les données socio-économiques influent peu par elles-mêmes dans la définition de l'utilisation qui est faite localement des fonds européens. On procédera en deux phases distinctes : une mise en perspective, tout d'abord de la typologie des contextes avec celle des utilisations du FSE, et ensuite de celle des PDI avec celle du FSE.

III - 1. Analyse des liens entre contextes et utilisations du FSE

La première étape va donc consister à vérifier la concordance entre les classes de contextes et les classes d'utilisation. Le tableau ci-dessous synthétise la répartition des départements sur ces deux types de classes : contexte et utilisation du FSE.

Tableau n°18 : Mise en perspective des contextes et des utilisations du FSE

Types de contextes	Départements	Types d'utilisation
Classe 1	99	Classe 3 : utilisation stratégique
Classe 2	32	Classe 1 : utilisation non ciblée
	77	Classe 2 : utilisation ciblée
	66	Classe 3 : utilisation stratégique
Classe 3	55, 88	Classe 1 : utilisation non ciblée
	54, 76, 44	Classe 2 : utilisation ciblée
	22, 43	Classe 3 : utilisation stratégique
	65	Classe 4 : stratégie a posteriori

Classe 4	33, 11	Classe 1 : utilisation non ciblée
	21, 12,	Classe 4 : stratégie a posteriori

Tout comme pour les PDI, le tableau ci-dessus semble montrer que l'influence des contextes socio-économiques sur l'utilisation du FSE est assez faible. En effet, à un même type de contextes correspondent nettement plusieurs façons d'utiliser les fonds européens ayant peu de rapports entre elles. En effet, on a par exemple pour la Classe de contexte n° 3, des situations aussi variées que " utilisation non ciblée " et " utilisation stratégique ".

III - 2. Analyse des liens entre PDI et utilisations du FSE

Si la première étape n'a pas permis d'établir un lien entre les deux types de classes comparées, l'objectif du tableau ci-dessous est de tenter d'en établir un entre les types de PDI les types d'utilisation du FSE.

Tableau n°19 : Mise en perspective des PDI et des utilisations du FSE

Types de PDI	Départements	Types d'utilisation
Classe 1 : logique tactique	32, 55, 33, 88	Classe 1 : utilisation non ciblée
	11	Classe 2 : utilisation ciblée
Classe 2 : logique stratégique	77, 54, 76	Classe 2 : utilisation ciblée
	99, 66, 22,	Classe 3 : utilisation stratégique
Classe 3 : transition	44	Classe 2 : utilisation ciblée
	43	Classe 3 : utilisation stratégique
	65, 21, 12	Classe 4 : stratégie a posteriori

A priori, le tableau ci-dessus semble présenter davantage de correspondance entre les deux types de classes, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle c'est bien la façon de concevoir un PDI qui conditionne l'utilisation du FSE. On peut ainsi tout d'abord noter que la majorité des départements ayant une conception "tactique" du PDI ont un même type d'utilisation du FSE : le financement d'actions peu ciblées, sans objectifs formalisés et suivis, et sans distinction d'effets particuliers de ce type de financements. Ce constat ne semble pas surprenant dans le sens où ce type d'utilisation correspond assez bien à la logique de "coup par coup" développée sur ces départements. Que ce soit par le biais du FSE ou du PDI, un large éventail d'actions est financé avec des objectifs ponctuels mais sans véritable repère stratégique. Une exception est cependant à noter : un des départements (11), dont on a vu qu'il était classé en "PDI tactique", a cependant connu une évolution assez récente (depuis début 1998). Cette évolution se traduit par une volonté d'aller vers une ingénierie et un partenariat plus fort sur l'insertion. Evolution également ressentie sur l'utilisation du FSE, qui depuis deux ans, dans ce département, fait l'objet d'un ciblage plus fort.

Ensuite, on note que la deuxième classe de PDI (logique "stratégique") correspond à deux types d'utilisation du FSE. On pourrait conclure, pour cette classe, qu'il n'y a pas de réelle relation entre PDI et FSE. Cependant, ces deux types d'utilisation du FSE sont assez proches. En effet, lorsque l'on reprend leur définition, on note :

- que le premier type renvoie à la définition d'objectifs opérationnels c'est à dire : ces objectifs portent moins sur de grandes orientations politiques, que sur des moyens bien identifiés à mettre en oeuvre pour développer l'insertion. Cette pratique se traduit par le financement de types d'actions (moyens d'insertion) limités quant à leur genre, et bien déterminées ;
- que le deuxième type est lié à la formalisation d'orientations stratégiques déclinées en objectifs opérationnels eux mêmes concrétisés en actions d'insertion.

Pour ces deux cas, on a toujours la déclinaison d'objectifs opérationnels en types d'actions ciblées. La distinction entre les deux est assez fine et repose sur le fait que le type "utilisation stratégique" ferait appel à une stratégie spécifique au FSE. Autrement dit, les départements du type "utilisation ciblée" ne semblent pas développer de logique propre au FSE. En revanche, on peut supposer qu'ils utilisent le FSE selon leur stratégie globale de l'insertion.

On a donc une classe de PDI à "logique stratégique" qui se base sur des orientations transversales correspondant à deux types d'utilisation du FSE assez proches, et qui se fondent sur des objectifs clairement déterminés.

Pour finir, la troisième classe de PDI " transition tactique / stratégie " correspond à trois types d'utilisation du FSE. Comme on l'a vu, ceci pourrait être interprété comme une absence de relation entre conception du PDI et utilisation du FSE. Cependant, on note que ces trois types d'utilisation sont en assez bonne adéquation avec la situation de ces départements :

- on a vu que les " utilisations ciblées " et " utilisations stratégiques " correspondaient bien aux départements concevant leur PDI de manière stratégique (classe 2) ; il n'y a donc rien d'étonnant à ce que des départements " en transition " vers une logique stratégique (classe 3) développent ce type d'utilisation ;
- de même, cette situation de transition d'une logique tactique à une logique stratégique explique qu'au vu d'effets spécifiques du FSE, des départements mettent en place des stratégies a posteriori (ce qui est la caractéristique essentielle du type " stratégie a posteriori ").

Dans certains départements relevant de cette dernière classe de transition, on peut même faire l'hypothèse que l'apport de fonds européens a été un des déclencheurs d'une évolution du PDI vers une logique stratégique.

III - 3 L'influence des conditions de mise en oeuvre du programme FSE

Au delà des éléments de contextes et des formes de PDI, un troisième facteur doit être pris en compte dans l'analyse des utilisations du FSE. Dans certains départements, à l'origine du programme (fin 1993 début 1994), les dossiers de demande ont été montés assez rapidement. Dans ce cadre, le manque de temps a parfois induit une impossibilité de mener une concertation et des réflexions approfondies sur la stratégie à développer quant à l'utilisation du FSE. Cela peut être un élément d'explication du « non ciblage » dans certains départements.

Par ailleurs, d'autres départements ont effectuées des demandes en visant de manière assez pointue des types d'actions, notamment les plus innovantes. Ceux-ci ont parfois dû revoir leurs objectifs à la baisse, essentiellement en raison de la lourdeur des procédures et des délais de versement des fonds. Effectivement, les projets innovants connaissent fréquemment des situations de trésorerie assez difficiles et peuvent difficilement supporter d'importants retards de paiement. De même, les structures porteuses ont généralement peu de moyens et de temps face à la lourdeur des démarches administratives.

Pour finir, un dernier élément doit être pris en compte dans l'explication des utilisations du FSE : les interprétations assez variées du DOCUP à l'échelon régional. Les définitions de l'éligibilité des types d'action sont lues de façon plus ou moins strictes selon les régions, et ainsi, une plus ou moins grande tolérance des DRTEFP peut être constatée sur l'utilisation du FSE. Ainsi, certaines Directions Régionales, par le biais de la concertation, acceptent assez facilement les demandes des départements et, par là même, valident leurs stratégies d'utilisation du FSE. D'autres au contraire, ont une lecture beaucoup plus stricte des critères d'éligibilité qui suppose que les départements, dans leurs utilisations des fonds européens, mettent davantage l'accent sur les attentes régionales que sur leur propre politique ou stratégie.

Cette configuration peut expliquer l'existence de tactiques opportunistes menées en fonction non pas des politiques départementales, mais en fonction de ce qui sera accepté par la DRETEFP. Les utilisations du FSE ne s'inscrivent donc pas toujours dans une politique d'ensemble du département, mais peuvent simplement intervenir en ajout à ce qui se fait déjà. En somme, des problèmes de confrontation entre deux logiques semblent s'opérer, avec d'un côté une logique nationale et donc transversale, et d'un autre côté, une démarche plutôt locale qui met l'accent sur les spécificités et la réalité politique du territoire.

III - 4. Analyse des liens entre utilisations du FSE et types d'actions

Au vu de l'analyse effectuée transversalement aux trois phases que sont la typologie des PDI, celle des utilisations du FSE, et enfin celle des actions, il a été possible de dégager trois grandes tendances. Celles-ci seront présentées en partant des types de PDI, en rappelant à quels types d'utilisation du FSE ils correspondent, et enfin quels types d'actions ils engendrent.

On a ainsi pu remarqué que les départements ayant une conception stratégique de leur PDI développent des utilisations ciblées, ou stratégiques, du FSE. En termes d'actions, ces départements financent peu de chantiers d'insertion par des fonds européens, ou tout du moins le font-ils " indirectement ". L'exemple des PRIE (99) est à cet égard très significatif : il ne s'agit pas de financer directement des chantiers, mais plutôt de financer une structure chargée de les mettre en oeuvre, et de les coordonner. Il s'agit bien, au final, d'en accroître l'efficacité en les intégrant dans un dispositif global, favorisant la mise en oeuvre d'une logique de parcours d'insertion.

Cette logique est également illustrée par les actions de tutorat technique (77) que l'on a décrites plus haut : il ne s'agit pas de financer globalement des chantiers (le tutorat est mis en place aussi bien dans des chantiers que dans des collectivités employant des CES, etc.), mais plutôt une action qui améliore le suivi des bénéficiaires, et les aide à franchir plus facilement les étapes vers l'insertion.

A l'opposé, certains départements développant des interventions davantage tactiques, ont une utilisation peu ciblée du FSE. Ils sont plus fréquemment " financeurs " directs de chantiers d'insertion que les départements précédents. De plus, ces chantiers sont souvent mis en place de manière ponctuelle, et ne s'intègrent pas dans une ingénierie plus globale. Dans ce sens, ils sont davantage considérés comme des instruments de gestion de la population en difficulté en offrant des débouchés immédiats aux bénéficiaires, que comme de réels tremplins vers l'emploi stable dans le secteur économique.

Pour finir, les départements aux PDI " en transition " présentent trois types d'utilisation du FSE différenciés.

Pour deux d'entre eux qui ont une utilisation stratégique déterminée *a posteriori*, on a vu que leur dessein était de dégager indirectement des fonds pour d'autres actions non éligibles. Il ne semble donc pas y avoir d'effets directs du FSE sur les actions cofinancées.

En revanche, pour les autres départements des situations assez particulières sont rencontrées. Dans l'un d'entre eux, les chantiers d'insertion mis en place ont pour vocation à se stabiliser en vue d'offrir, en soi, une offre d'insertion professionnelle pérenne aux bénéficiaires, dans un secteur intermédiaire. Dans un autre, il s'agit de financer un chantier unique à l'échelon départemental. Il semble être pour sa part considéré comme un instrument massif (220 bénéficiaires accueillis et 2 opérateurs) de passage vers une insertion professionnelle des bénéficiaires. Les chantiers mis en oeuvre dans ce dernier exemple sont perçus comme l'avant-dernière étape vers l'emploi, les deux précédentes étant " l'accueil, orientation, premier bilan ", d'une part ; les " mesures d'accompagnement social individualisé " ensuite ; et la dernière consistant en diverses " activités d'insertion avec encadrement ").

III - 5 Les effets du FSE

Les précédentes mises en perspective des contextes départementaux et des PDI ont permis de comprendre comment interagissent ces différentes variables sur l'utilisation du FSE. Fort de ces constats, plusieurs éléments d'évaluation, c'est à dire de comparaison entre les objectifs globaux de la

mesure 14, et les réalisations, peuvent être abordés. La première question qu'il convient alors de résoudre est : « en quoi les résultats obtenus sont en rapport avec les objectifs poursuivis ? ». C'est la question de l'efficacité. La deuxième question concerne l'efficience des actions cofinancées, c'est à dire le rapport entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus. Enfin, c'est au sujet des impacts qu'il convient de s'interroger, ce qui consiste à s'intéresser aux résultats des actions, et à leurs effets indirects.

L'objectif de cette partie est donc d'aborder ces trois volets de l'évaluation. Dans l'accomplissement de ce travail, plusieurs difficultés se sont présentées : la diversité des actions mises en oeuvre (chantiers d'insertion, activités « occupationnelles », entreprises d'insertion, action de formation, etc.) et l'opacité des objectifs parfois assignés aux dispositifs (on a vu qu'ils vont de la socialisation et de la remise en activité à l'insertion par l'économique au sens strict). Ces limites, principalement liées à la diversité des pratiques en matière d'insertion, nous conduisent à recentrer la mesure des trois volets de l'évaluation sur ce qui semble être le objet central de la mesure 14 : les chantiers d'insertion. On verra que, même en procédant à ce recentrage, des difficultés d'homogénéité des données sont encore rencontrées.

III-5-1. Approche de l'efficacité

Mesurer l'efficacité revient à mesurer le rapport entre les résultats produits par une action et les objectifs qui lui sont assignés. Une telle ambition suppose donc de réunir au minimum deux conditions :

- avoir une connaissance précise des objectifs assignés aux actions ;
- définir des indicateurs homogènes permettant de mesurer le degré d'atteinte de ces objectifs.

a - Les objectifs et les indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte

Les monographies d'actions effectuées au cours de l'enquête ont permis de regrouper les chantiers en trois catégories correspondants à des logiques ou à des objectifs différents :

- logique de chantier n°1 : jouer un rôle de passerelle vers l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois), ils s'inscrivent dans cette logique de « sas » évoquée plus haut;
- logique de chantier n°2 : accueillir des personnes en difficulté en vue de les maintenir en activité et d'agir en terme de resocialisation ;

- logique de chantier n°3 : créer de l'emploi stable, notamment grâce à la mesure CEC, en vue d'offrir une insertion durable aux personnes en difficultés dans un secteur intermédiaire ; c'est la logique de gestion de l'exclusion.

Pour mesurer le degré de réalisation de ces différents objectifs, il faut construire les indicateurs adéquats. Des types d'indicateurs correspondant à chaque type de chantier peuvent ainsi être construits :

- logique de chantier n°1 : nombre de sorties en emploi stable (CDD de plus de 6 mois et CDI) ;
- logique de chantier n°2 : l'acquisition de savoir faire (les compétences) et surtout de savoir être (comportement, ponctualité, rétablissement du lien social, etc.) ;
- logique de chantier n°3 : nombre d'emplois pérennes créés au sein de l'action (par exemple, nombre de CES consolidés, de CDD ou de CDI créés dans la structure, ...).

Cependant, cette approche doit faire face à deux limites majeures. Une première concerne le type de chantier n° 2 : s'il est envisageable de mesurer l'acquisition de savoir-faire d'une personne, il semble, en revanche, beaucoup plus difficile de mesurer quantitativement l'apport en savoir-être. En effet, comment peut-on quantifier le fait qu'une personne s'est réhabituée au respect des horaires, a repris contact avec sa famille, etc ? De plus, les sources d'information disponibles dans les différents chantiers rencontrés dépendent de l'appréciation subjective de la part des encadrants et ne permettent pas d'effectuer une analyse homogène à ce sujet.

La deuxième difficulté concerne le troisième type d'objectif. Il paraît pour le moins problématique d'évaluer la pérennité d'un emploi dans un chantier sur une seule année (l'évaluation porte sur une année de référence, 1997). En effet, les emplois stables sont d'une durée qui dépasse généralement l'année (par exemple, les CEC portent sur 5 ans). Prenons l'exemple d'une structure ayant consolidé 4 emplois en 1996 mais aucun en 1997, cela voudrait-il dire qu'en 1997, l'action n'a pas atteint son objectif ?

Pour finir, la seule information dont on dispose le plus fréquemment au sein des actions est le nombre de sorties positives (en emploi ou en formation qualifiante). Au delà, on ne dispose pas de données fiables et univoques sur les autres sorties, précisant notamment la notion de « progression » des bénéficiaires. On ne sait pas si ceux qui ne sont pas sortis en emploi ou en formation ont connu, par ailleurs une amélioration de leur situation en terme de compétences, d'employabilité, de socialisation, etc.

b - L'efficacité selon la logique et les objectifs du chantier

Pour illustrer les divergences de situations possibles selon les types de chantiers, le type de public accueilli, le contexte dans lequel s'insère le chantier, prenons le cas de quelques chantiers pour chaque logique (« sas », « gestion de la précarité » et « pérennisation »). On tentera, pour chacun de ces exemples, de mesurer le rapport entre les « sorties positives » (sorties en emploi et en formation, les seules données fiables dont on dispose) et le total des sorties.

- Deux exemples de chantier répondant à la logique n°1 (logique de « sas »).

Un premier chantier (chantier A) est situé dans un département industriel qui développe un dispositif que l'on a précédemment qualifié de « stratégique », et une conception de l'insertion qui s'inscrit dans la logique de « sas ». Ce chantier utilise le FSE pour renforcer son encadrement, et effectuer un réel accompagnement vers l'emploi. Le public accueilli par ce chantier est très hétérogène et regroupe bénéficiaires du RMI, jeunes issus de quartiers difficiles, chômeurs de longue durée, toxicomanes. Globalement, le directeur de ce chantier estime qu'il a affaire à un public assez « lourd ».

Un deuxième chantier (chantier B), est situé dans un département rural, dans lequel l'offre d'emploi est plutôt défavorable. La politique d'insertion mise en place au niveau départemental consiste à créer de l'emploi dans le secteur intermédiaire par le biais de pérennisation des structures. Le public semble être assez proche de celui du chantier A.

Bien que poursuivant un objectif similaire de sortie en emploi, ces deux chantiers semblent obtenir des résultats assez différents. En effet, sur 18 personnes ayant fini leur CES dans le chantier A en 1997, 6 ont trouvé un emploi ou sont entrées en formation (33 %). Les personnes sorties du chantier B étaient au nombre de 16 en 1997 dont seulement 3 ont trouvé un emploi ou une formation (19 %).

- Deux exemples de chantier répondant à la logique n°2 (logique de socialisation).

Un premier chantier C est situé sur un département développant un dispositif « en transition » et, compte tenu de son économie peu créatrice d'emplois, conçoit l'insertion comme un moyen

de maintenir les personnes en activité. Ce chantier semble accueillir un public homogène dans le sens où l'ensemble des bénéficiaires sont en grande difficulté et sont assez éloignés de l'emploi.

Le deuxième chantier (chantier D) est situé sur un département rural rencontrant également des problèmes d'emploi. Son PDI est en revanche plutôt du type « tactique ». Le responsable de la structure estime également qu'il accueille un type de public homogène, essentiellement composé de bénéficiaires du RMI.

En terme de résultats, 10 % des personnes sorties du chantier D en 1997 (3 sur 29) ont trouvé une solution durable à leurs problèmes, contre 28 % dans le chantier C (10 sur 35).

- Un exemple de chantier répondant à la logique n°3 (logique de « pérennisation »).

Ce chantier (chantier E) est situé dans un département connaissant un contexte économique assez favorable, doté d'un dispositif « tactique » et développant une logique de gestion de la précarité orienté sur le maintien en activité des personnes en difficulté. Sur ce chantier, le recrutement semble se faire sans critère spécial, ce qui induit une hétérogénéité de fait du public. Celui-ci semble cependant surtout constitué de personnes éloignées de l'emploi.

Dans le chantier E, Sur 31 sorties de CES, 4 sont considérées comme positives, au sens où on l'a entendu dans les exemples précédents (sortie en emploi ou en formation à l'extérieur de la structure). Cependant, 15 autres personnes ont été embauchées en interne dans la structure (8 en CEC et 7 en CDD d'insertion dans l'entreprise d'insertion portée par la même structure).

Dans ce cadre, selon le critère de sortie, le taux de réussite (sorties positives / total sorties) varie de 13 à 61 %.

D'après ces exemples, les écarts constatés entre les taux de réussites des différents chantiers ne semblent pas réellement dépendre des objectifs assignés à ces chantiers. En effet, dans deux actions se fixant des objectifs similaires les résultats sont sensiblement différents. Par exemple, l'objectif de sortie en emploi, dans la logique de « sas », n'est pas atteint de la même façon dans les chantiers A et B (respectivement 33 % et 19 %). De ce fait, cette diversité des taux de réussite nous conduit à étudier d'autres facteurs explicatifs de la variation de l'efficacité des actions.

c - Des facteurs de variation de l'efficacité

L'efficacité d'une action, c'est-à-dire l'atteinte de ses objectifs, ne dépend pas que la qualité intrinsèque de l'action. En effet, plusieurs autres facteurs feraient varier l'efficacité, parmi ceux-ci on note :

- La durée de passage du bénéficiaire dans l'action : les effets produits par un chantier sur un bénéficiaire sont-ils les mêmes si ce bénéficiaire est resté 2 mois ou 1 an dans la structure ?
- Le contexte socio-économique du département dans lequel s'inscrit le chantier : peut-on comparer le nombre de sorties en emploi dans un département où les débouchés économiques sont très faibles (on a vu que dans notre échantillon de départements, certains présentaient des perspectives de développement assez alarmantes : vieillissement de la population, désertification, etc.), et dans un département au contraire, où l'offre d'emploi est plus favorable ?
- La logique d'insertion développée au niveau départemental : on a vu que dans certains départements, un effort de fédération des actions d'insertion était réalisé de sorte que des relais étaient mis en place en vue de rationaliser les parcours d'insertion. Est-il pertinent de comparer l'efficacité d'une action intégrée dans un tel contexte, à une action isolée et rencontrant des difficultés de partenariat ?
- Le ciblage du public : certains directeurs de structures font état de l'accumulation des difficultés du public qu'ils accueillent alors que d'autres déclarent effectuer une certaine sélection du public de sorte qu'ils accueillent principalement des personnes proches de l'emploi. Là encore l'efficacité n'est peut être pas comparable dans ces deux configurations.

Ces différents facteurs montrent à quel point il est délicat de comparer l'efficacité d'actions dotées d'objectifs diverses, situées dans des départements aux contextes économiques ou politiques également très variés, s'adressant à des publics aux profils différents, ou assurant des durées de prise en charge variables. Ainsi, les quelques exemples de chantiers évoqués ci-dessus montrent que

les taux de sorties positives peuvent varier très nettement d'une action à l'autre : de 10 % à 33 % et même 61 % selon le critère de réussite que l'on retient.

d - Le sens de l'insertion

L'objectif global alloué à la mesure 14 est de venir en appoint des actions d'insertion par l'économique. L'énoncé des divers objectifs assignés aux actions a permis de mettre en valeur la multiplicité des interprétations possibles de cette notion d'insertion par l'économique. Lorsque l'on s'intéresse à l'ensemble des actions cofinancées par la mesure 14 et non pas aux seuls chantiers d'insertion, la diversité est encore plus évidente.

Ainsi, la typologie des actions rend compte de ce fait dans la mesure où elle présente des mesures qui vont de la socialisation à l'insertion directe en emploi. Ainsi, on a pu relever une vision stricte de l'insertion par l'économique dans des dispositifs aux logiques « d'insertion professionnelle directe, et de production ». D'autres actions ont un caractère plus « social », ce sont les dispositifs aux logiques de « socialisation et de réentrainement au monde du travail » ou bien les dispositifs ayant une logique de simple « socialisation ».

Une autre approche que celle des actions, permet également de constater la diversité des interprétations de l'objectif « insertion par l'économique » : il s'agit des conceptions de l'insertion que développent les départements. On a vu, dans la partie consacrée aux PDI, que ces conceptions vont graduellement d'une logique de « sas » à une logique de gestion de l'exclusion. La première consiste à amener des personnes éloignées de l'emploi vers une insertion professionnelle durable à travers un parcours dans les dispositifs. La deuxième se fixe davantage pour objectif d'offrir des situations de travail préalables à l'étape de sas. Là encore, on voit que la notion d'insertion par l'économique peut revêtir des aspects très différents selon le département auquel on s'intéresse.

Les politiques de l'emploi mises en oeuvre depuis 20 ans, ont toujours affiché comme finalité l'emploi durable. Ces dernières années, face à la difficulté à atteindre cet objectif, face au développement des formes précaires d'emploi, les ambitions de l'insertion professionnelle sont revues à la baisse. Elles se traduisent par le développement d'autres interprétations de la notion d'insertion par l'économique.

III-5-2. Approche de l'efficience

S'il a été problématique de mettre en parallèle des objectifs et des résultats, il semble que la mesure de l'efficience soit encore plus complexe. Il s'agit d'établir le rapport entre les moyens affectés aux actions et les résultats qu'elles produisent. Un tel travail nécessite la combinaison de deux conditions essentielles :

- posséder une information exhaustive, homogène et cohérente sur le coût des actions ;
- avoir une vision précise et pertinente des résultats produits par les actions.

a - Les difficultés rencontrées

Face aux deux conditions exposées ci-dessus, les sources d'information dont on a disposé présentent deux types de limites.

Il s'agit tout d'abord de difficultés concernant le coût des actions.

- Pour discerner le coût global d'un chantier, il faut pouvoir délimiter les charges liées au chantier lui-même par rapport à l'ensemble des charges de la structure porteuse. Ce travail est rendu difficile par la diversité des pratiques des chantiers rencontrés, de sorte que les documents dont nous disposons ne contiennent pas des informations homogènes et ne permettent pas d'obtenir des coûts d'actions comparables les uns aux autres. Par exemple, certaines structures ne tiennent pas de réelle comptabilité séparée pour chaque action qu'elles portent.
- Les coûts globaux des chantiers sont très variables selon le secteur d'activité (investissements, coûts de fonctionnement différents ...).
- Ils sont également variables selon les objectifs poursuivis, selon le public visé, selon le matériel ou les infrastructures utilisés, etc.

Au-delà de ces difficultés concernant la comptabilisation des moyens mis en œuvre, un deuxième type de limite est rencontré : la mesure des résultats. On a vu que les indicateurs de résultat devaient être différents selon les objectifs poursuivis par le chantier. Or la seule donnée dont nous

disposons de manière homogène est le nombre de « sorties positives » c'est à dire de sorties en emploi ou en formation. L'utilisation de cette information a montré ses limites, avec des taux de réussite qui ne prennent pas en compte d'autres éléments essentiels comme les objectifs poursuivis par le chantier, le public accueilli, la durée de passage du public dans l'action, etc.

En résumé, si on tentait de calculer des coûts par sortie positive, il s'agirait de rapporter des coûts d'actions non homogènes d'un côté, à des résultats, d'un autre côté, qui ne prennent pas en compte des facteurs essentiels (objectifs du chantier, contexte dans lequel il s'insère, public qu'il reçoit, etc.). Le risque, en rapportant ces deux types de données est donc d'obtenir des coûts par sortie réussie surévalués pour certaines actions et sous-évalués pour d'autres.

b - Une autre approche de l'efficience : le rapport des moyens d'encadrement aux volumes traités

Les informations dont nous disposons sur les différents chantiers d'insertion sont en revanche beaucoup plus précises en ce qui concerne les moyens mis en oeuvre pour l'encadrement et l'accompagnement des bénéficiaires durant leur passage dans l'action.

Dans ce sens, étant donné les contraintes exposées ci-dessus, il semble plus pertinent :

- d'une part de s'intéresser au coût d'encadrement des bénéficiaires du chantier et non pas au coût total,
- d'autre part de rapporter ce coût à l'ensemble des bénéficiaires de l'action et non pas aux seules sorties positives.

L'approche de l'efficience que l'on a donc pu aborder est de calculer le coût d'accueil d'une personne en CES pendant un an. Concrètement, il s'est agi de rapporter les charges salariales totales sur un an (salaire des encadrants + rémunération des CES + charges sociales) à la rémunération des CES pendant un an.

c - Une approche concrète sur 3 chantiers

L'objectif est ici de prendre, à partir des monographies, 3 exemples concrets de chantiers, et d'effectuer le calcul explicité ci-dessus.

Le premier chantier (chantier 1) porte sur l'entretien et le nettoyage des espaces verts et des infrastructures d'un centre de loisir. Ce centre développe une activité polyvalente : il comprend notamment un camping, un pôle d'activité sportive et un centre d'accueil d'enfants pour des activités de découverte de la nature. Selon le directeur de cette structure, « *le chantier s'adresse à des personnes ayant déjà un projet professionnel, et constitue pour elles une dernière marche vers l'emploi* ». C'est donc en chantier de type « sas ». Il accueille 11 CES (à mi-temps) qui sont encadrés par une personne à temps plein. Compte tenu des charges salariales totales et du coût de rémunération des CES, ce chantier verse 1,3 rémunération de CES (soit environ 53 300 F) pour accueillir une personne pendant un an.

La deuxième actions (chantier 2) a pour activité la rénovation du petit patrimoine bâti et semble développer une démarche commerciale assez forte auprès des communes et collectivités locales en vue d'obtenir de nouveaux chantiers. Compte tenu des difficultés rencontrées par le public qu'il accueille et étant donnée les faibles perspectives du marché de l'emploi local, l'objectif de ce chantier semble essentiellement de fournir une activité aux personnes qu'il accueille sans réelle ambition de sortie en emploi classique. En employant 4 encadrants à temps plein pour encadrer 18 CES, ce chantier dépense 1,9 rémunérations de CES (soit presque 78 000 F) pour accueillir un bénéficiaire pendant un an.

Enfin, le troisième chantier (chantier 3), développe une activité d'entretien et de protection de l'environnement : plantation de haies, entretiens de sentiers, de rivières, etc. Le public accueilli par cette action est assez hétérogène mais semble globalement présenter des difficultés assez importantes. L'objectif de cette action semble être la sortie en emploi, selon une logique de « sas ». Cette volonté se traduit notamment par la présence, à temps plein, d'un tuteur technique dont le rôle est d'assurer l'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion. Globalement, 4 personnes sont employées à temps plein par la structure pour s'occuper de l'encadrement et de l'accompagnement des 24 personnes bénéficiaires d'un CES. Pour ce chantier, le rapport coût salarial total sur rémunération des CES est de 1,9 (soit 78 000 F par bénéficiaire par an).

d - L'interprétation des 3 exemples : des ratios dispersés rendant compte de situation diverses.

On aurait pu imaginer que lorsqu'un chantier se fixe pour objectif d'insérer les bénéficiaires en emploi classique, il met en oeuvre des moyens importants d'encadrement et d'accompagnement. Autrement dit, on aurait pu pensé à première vue que ce type de chantier aurait un ratio charge total

de salaire sur rémunération des CES élevé. Or ce type de relation simple (objectifs \leftrightarrow moyens mis en oeuvre) n'est pas corroboré par les exemples évoqués ci-dessus. En effet, les chantiers 1 et 3 ont tous deux une logique de « sas » et mettent pourtant des moyens très différents en oeuvre. Le premier emploie 1 encadrant pour 11 CES, et verse 1,3 rémunération de CES par personne accueillie (53 300 F) ; alors que le troisième en emploie 1 pour 8 et verse 1,9 rémunération de CES (78 000 F).

Il faut de toute évidence intégrer d'autres facteurs explicatifs. Ainsi, lorsque l'on s'intéresse au public accueilli, on s'aperçoit que le chantier 3 reçoit des bénéficiaires plus en difficulté que le premier. On comprend alors mieux pourquoi il met en oeuvre des moyens d'encadrement plus importants. De même le chantier 3 est situé dans un département où l'intégration en emploi classique est une priorité pour le Conseil Général (il finance notamment le poste de tuteur technique), alors que le chantier 1 se situe dans un contexte départemental plutôt orienté vers la pérennisation des structures du secteur intermédiaire.

Pour sa part, le chantier 2 met des moyens d'encadrement également importants à disposition de ses bénéficiaires alors qu'il semble se situer dans une logique de gestion de la précarité. Ce fait est très certainement expliqué par les difficultés importantes rencontrées par le public et nécessitant un accompagnement social renforcé.

On le voit, il est globalement difficile, à partir du type d'indicateur utilisé, de tirer des conclusions sur l'efficacité des actions. En effet, les situations sont, encore une fois, tellement différentes d'une action à l'autre, qu'il n'est pas aisé d'effectuer des comparaisons réellement satisfaisantes. Il faudrait pour atteindre un tel objectif, disposer d'une information homogène, précise et exhaustive non seulement en ce qui concerne le coût des actions, mais également des données plus qualitatives sur le public accueilli et sur les sorties en fin d'action (notamment sur la progression sociale des bénéficiaires, l'acquisition de savoir être et de savoir faire, etc.).

III-5-3. Les impacts

Face aux difficultés rencontrées pour déterminer l'efficacité et l'efficacité des actions cofinancées par le FSE, il paraît beaucoup plus pertinent de s'intéresser aux impacts, dans le sens où c'est la seule mesure qui permet d'évaluer directement l'effet des FSE. S'il en a été question plus longuement dans la partie « utilisation du FSE », rappelons que les trois phases de collecte de

l'information (entretiens auprès des acteurs départementaux, des responsables de structures, et enquête auprès des bénéficiaires), ont permis d'identifier quatre types d'impacts de la mesure 14.

Le premier concerne le public. L'enquête montre tout d'abord que les chantiers d'insertion ne parviennent plus à enrayer les trajectoires d'exclusion notamment parce qu'elles accueillent une population très en difficulté. Cependant, elle fait ressortir que ces chantiers remplissent une fonction d'accueil des publics et de préparation à l'entrée dans les « sas » d'insertion professionnelle durable, et maintiennent en activité des personnes pour lesquelles il n'y a pas ou peu de réponses en terme d'emploi. Ainsi, lorsque l'on interroge les encadrants d'action, si une majorité déplore le manque de solution en emploi à la sortie, ils estiment en grande partie que d'autres effets se comptent en terme de restructuration de la personne et de resocialisation. Un directeur de chantier estime, par exemple, que bien que les bénéficiaires aient peu de chances de sortir en emploi durable, « *ils retrouvent une cohérence de vie, une structure établie, un groupe, des points de repères, en bref, une existence sociale* ».

Le deuxième type d'impacts se ressent sur les actions. Cela se traduit, par exemple, par une augmentation de la capacité d'accueil des structures ou l'élargissement du type de public accueilli et une mixité des profils. On peut également rappeler l'exemple des départements utilisant le FSE pour renforcer l'encadrement des actions, ce qui modifie le contenu de ces actions et produit des effets indirects sur les usagers qui bénéficient d'un suivi proche et plus personnalisé.

Le troisième type d'impacts touche au dispositif d'insertion dans sa globalité. Ainsi, certains acteurs départementaux estiment que le FSE leur a permis d'accroître la couverture géographique de leur territoire en actions d'insertion. On note également des effets indirects sur les actions non éligibles ou innovantes. Ainsi, si le FSE n'a pas d'effet direct sur les actions cofinancées, il a un impact sur le reste du dispositif, grâce aux fonds qu'il permet de dégager. On peut citer pour finir, l'avantage qu'offre l'engagement d'un partenaire supplémentaire. Il permet d'avoir une contrepartie dans les départements où le partenariat est assez faible et, en augmentant le partage des risques, il constitue un facteur favorable à l'innovation.

Le dernier type d'impact dépasse, en quelque sorte, la sphère de l'insertion. Plusieurs cas peuvent illustrer ce fait. La plate-forme service de proximité (Dpt 66) est un premier exemple. Par cette action, le FSE a permis de soutenir et de développer tout un secteur d'activité avec toute la dynamique économique et les créations d'emploi que cela implique.

En deuxième lieu, la conception de pérennisation dans le domaine de l'insertion a induit une création importante d'emplois dans le secteur associatif sur le Département 43.

On peut, également rappeler le cas d'actions de coordination. Elles proposent, sur des secteurs d'activités bien déterminés (environnement, BTP, services de proximité ...), des parcours d'insertion construits autour de plusieurs étapes successives telles que des formations, des chantiers d'insertion ou un parrainage par des entreprises. Elles permettent de proposer aux entreprises locales, une main d'oeuvre qualifiée en adéquation avec les profils qu'elles recherchent.

Plus généralement, il apparaît clairement que les effets ne se comptent pas seulement en matière d'insertion mais plus largement en termes de développement économique local.

TROISIÈME PARTIE :

Les bénéficiaires des actions
financées par le FSE

Introduction

Dans le cadre de cette démarche d'évaluation le CRÉDOC a réalisé un volet complémentaire à cette première analyse du dispositif : une enquête auprès des personnes passées par des actions d'insertion. Cette complémentarité des deux dimensions -analyse d'un dispositif et analyse des parcours des bénéficiaires- est une méthode déjà utilisée par le Département Évaluation des Politiques Sociales du CRÉDOC. Ainsi, dans le cadre d'un programme identique, piloté par le Commissariat Général au Plan, le CRÉDOC a eu pour mission, en 1996, d'étudier le devenir de 452 individus passés par les structures d'insertion par l'activité économique¹³ (entreprise d'insertion, association intermédiaire, régis de quartier) et sortis depuis au moins trois ans.

Ce type d'enquête reste très complexe, mais fournit des informations importantes sur les trajectoires professionnelles et sociales des « bénéficiaires ». Outre le fait de proposer une mesure de l'efficacité, l'interrogation des personnes permet d'apprécier leur propre perception du dispositif et de l'action, la façon dont ils analysent leur passage dans la structure, ce qu'ils en tirent comme bénéfice.

Pour l'étude présente, un double échantillon a été construit. Une partie des personnes interrogées sont encore, au moment de l'enquête, dans les dispositifs (170) et l'autre est sortie des actions d'insertion depuis au moins six mois (141).

L'échantillon de 311 personnes ne peut être considéré comme représentatif, en termes statistiques, de la population de l'ensemble des bénéficiaires d'actions d'insertion mise en place dans le cadre de PDI au plan national. Or on ne dispose pas d'informations statistiques fiables pour identifier *a priori* les caractéristiques de cette population, l'univers des quelques 16 départements volontaires pour participer à ce programme d'évaluation, produit des effets spécifiques, et fortement identifiables. C'est donc compte tenu de ces limites qu'il nous semble malgré tout que cette approche permet d'apporter d'utiles éléments d'information quant au fonctionnement des actions mises en œuvre dans le cadre des PDI, surtout dans le cadre de l'analyse transversale.

¹³ DUBÉCHOT Patrick, HENRIOT-OLM Christine, SIMON Marie-Odile : *Le devenir des personnes entrées dans les dispositifs d'insertion par l'économie*, Coll. des Rapports du CRÉDOC, n°175, novembre 1996.

Cette troisième partie, consacrée à la connaissance des "bénéficiaires" comprend trois points :

- **Une description des caractéristiques socio-démographiques de l'échantillon**

De manière à mieux apprécier ces caractéristiques, les différents indicateurs utilisés seront mis en regard des caractéristiques d'autres populations enquêtées par le CRÉDOC à propos de dispositifs d'insertion proches : les personnes interrogées dans le cadre, d'une part de l'enquête sur les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE 96), et d'autre part, de l'enquête sur les nouveaux arrivants au Revenu Minimum d'Insertion (RMI 96).

- **Une étude des itinéraires des enquêtés avant, pendant et après leur passage dans le dispositif**

Le programme d'évaluation des actions d'insertion économique financée par le FSE dans le cadre des Plans Départementaux d'Insertion souhaitait porter une attention particulière sur les chantiers d'insertion. Sur les 278 actions recensées au sein des seize départements enquêtés, 80, soit un peu moins d'un tiers sont des chantiers. Une attention particulière est donc portée à la comparaison des caractéristiques des personnes passées par ces chantiers d'insertion aux personnes passées par les autres dispositifs au sein de l'échantillon : entreprise d'insertion, association intermédiaire, atelier d'insertion, service d'accompagnement et de suivi, etc. Cette comparaison pourrait mettre en évidence les particularités du public des chantiers d'insertion.

Ce point s'attache à reconstituer les itinéraires professionnels de l'échantillon enquêté. Notamment les "bénéficiaires" sortis depuis plus de six mois des actions offriront une bonne base d'analyse puisque les entretiens ont fourni des indications sur leur situation antérieure à l'action et sur leur situation actuelle. Ces "trajectoires professionnelles" sont rapprochées de celles des personnes passées par les SIAE

- **Un bilan tiré par les personnes elles-mêmes de leur passage dans le dispositif**

Le point de vue des bénéficiaires des dispositifs constitue un élément d'appréciation complémentaire de l'impact des actions.

I - LES CARACTERISTIQUES DU PUBLIC ENQUETE

Pour mieux appréhender les caractéristiques du public enquêté, chaque indicateur, quand cela est possible est comparé à ceux de deux enquêtes CRÉDOC :

- une enquête quantitative auprès d'un échantillon national représentatif de 900 nouveaux allocataires du RMI ¹⁴. (RMI 96)
- une étude dont l'objectif était de connaître le devenir de 452 personnes passées par les structures d'insertion par l'activité économique -entreprise d'insertion, association intermédiaire et régie de quartier-¹⁵. (SIAE 96)

Divers résultats de ces études sont utilisés comme éléments de cadrage et de comparaison avec la population de notre échantillon.

I-1. Caractéristiques démographiques de la population enquêtée

I-1-1. Une population plutôt masculine

L'échantillon est constitué d'une majorité d'hommes (67%). Les femmes sont plus âgées, elles représentent 42% des plus de 45 ans (elles sont 33% dans l'ensemble de l'échantillon).

Dans cette enquête les hommes sont plus nombreux que dans le dispositif RMI lui-même ou les structures d'insertion par l'activité économique. Cependant il faut rappeler que le présent programme d'évaluation portait un regard particulièrement attentif aux chantiers d'insertion qui constituent donc les principaux dispositifs observés. Par ailleurs, la ruralité des départements entraîne un type d'activité -travaux liés à l'environnement comme le débroussaillage, ou des activités de rénovation du petit patrimoine rural, etc- qui accueillent peu de femmes.

¹⁴ ALDEGHI Isa : Étude complémentaire sur les nouveaux arrivants au RMI : Apports du RMI, évolution de la situation matérielle, opinions sur le dispositif, Collection des Rapports, n°196, Octobre 1998.

¹⁵ Ibid. p. 113

I-1-2. Une population plus âgée que dans les SIAE

Un quart de l'échantillon a moins de vingt-cinq ans, un autre quart a plus de quarante-cinq ans et parmi celui-ci, les femmes sont surreprésentées. La majorité de la population de l'enquête se situe donc entre 30 et 45 ans.

Le public des SIAE et les nouveaux arrivants au RMI en 1996 sont beaucoup plus jeunes puisqu'ils représentent presque la moitié des personnes de ces dispositifs. Dans la première partie sur les contextes départementaux, il a été constaté que plusieurs départements voyaient leur population vieillir, phénomène lié également au caractère rural des départements enquêtés.

Tableau n° 20 :
Caractéristiques socio-démographiques des enquêtés
comparées à celles de la population du RMI et des SIAE (1)

%

Variables	Catégories	ENQUETES		
		PDI 98	RMI 96	SIAE 96
Sexe	hommes	67	48	55
	femmes	33	52	45
Ages	moins de 30 ans	24	42	48
	de 30 à 44 ans	51	38	35
	45 ans et plus	25	19	17
Vie matrimoniale	seuls	60	70	44
	en couple	40	30	56
Enfants à charge	aucun	56	57	61
	1 ou 2	32	32	
	3 et plus	12	11	
Total		100	100	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

I-1-3. Moins de célibataires que parmi les nouveaux entrants au RMI, mais plus que dans les SIAE

L'échantillon est constitué d'une majorité de personnes seules (60%). Parmi ceux-ci, les jeunes sont surreprésentés : ils sont 68% dans ce cas. Les célibataires sont plus nombreux que dans le dispositif RMI lui-même ou les structures d'insertion par l'activité économique.

Les jeunes sont évidemment les plus nombreux à ne pas avoir d'enfants, et ce sont surtout les hommes. En effet, seules 38% des femmes (contre 65% des hommes) sont dans cette situation. Parmi les 44 personnes seules avec enfant, 18 en ont un, 11 deux, et 10 en ont trois. Cinq personnes ont plus de trois enfants.

I-1-4. Une population étrangère peu nombreuse

L'échantillon compte seulement 9% d'étrangers. Les jeunes n'ayant pas la nationalité française sont rares, de plus ils se répartissent à peu près équitablement entre les hommes et les femmes. Dans le cadre de l'enquête SIAE, 20% des personnes rencontrées étaient d'origine étrangère.

I-2. Situations sociales de la population

I-2-1. De faibles ressources

Dans cette enquête, on n'a pas cherché à connaître le montant des ressources mensuelles. On pouvait en effet s'attendre à ce que la plus grande partie de la population interrogée se trouve dans le dispositif RMI, or cet élément semblait suffisant pour positionner le niveau de vie approximatif des personnes interviewées. On a en revanche d'avantage exploré l'origine de leurs ressources.

Un tiers des personnes de l'enquête n'a jamais été allocataires du RMI et dans le mois précédent l'entrée dans l'action, 60% étaient allocataires du RMI. A cette même date, ils ne sont que 14% à être salariés ou à toucher des indemnités de stage. Ce sont plutôt des jeunes de moins de trente ans. Ces derniers sont concernés également par l'aide de la famille et les petits boulots, voire le travail au noir.

Tableau n° 21 :

Nature des ressources des enquêtés comparées à celles de la population des SIAE

%

Nature des ressources	PDI (*)	SIAE
RMI	60	10
salaires	14	69
ASSEDIC, préretraite	29	26
allocations logement, APL	49	47
Allocations famille, pension alimentaire	37	54
Invalidité, AAH, longue maladie	3	3
petits boulots, travail au noir	22	10

Crédoc, PDI/FSE, 1998

(*) Pourcentage supérieur à 100 : plusieurs réponses étaient possibles

Les raisons qui ont contribué à l'arrivée au RMI sont d'abord de nature économique. C'est la difficulté à trouver un emploi (80% des répondants) à la suite d'une perte d'emploi (50%) qui est principalement citée. Cette situation a pour corollaire l'absence de ressources (80%).

Les causes plus sociales sont nettement moins évoquées. Citons dans l'ordre : les situations de ruptures conjugales ou avec les parents, ou à la suite d'un décès (23%) ; les problèmes de santé (16%) ou de logement (15%).

Parmi les 117 personnes qui n'étaient pas allocataires du RMI avant l'entrée dans l'action, seulement 13 avaient déjà été bénéficiaires. Parmi les personnes allocataires au moment de l'enquête, un tiers le sont depuis environ deux ans ou moins (au 1er janvier 1996 au maximum), mais 29% le sont depuis plus de 5 ans (au-delà du 31 décembre 1992).

Tableau n°22 :
Caractéristiques sociales des enquêtés
comparées à celles de la population du RMI et des SIAE (2)

		%		
Variables	Catégories	ENQUETES		
		PDI 98	RMI 96	SIAE 96
Logement	hébergés	33	24	23
	locataires	54	71	60
	propriétaire/accédant	11	3	16
	SDF	2	2	1
Santé	bonne santé	45	44	46
	quelque fois malade	40	36	44
	très souvent malade	15	18	7
	NR		2	3
		100	100	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

I-2-2. Une population à faible capital scolaire

La population enquêtée se caractérise par un faible niveau de qualification dans son ensemble : 46% des personnes ne possèdent aucun diplôme ou ont obtenu le certificat d'étude primaire. Une proportion à peu près équivalente a obtenu un diplôme de niveau V (BEPC, CAP, BEP). Une comparaison avec un échantillon représentatif de la population française -redressé en fonction de l'âge des individus de notre enquête- montrait que les structures d'insertion par l'activité économique accueillent une population de faible niveau de qualification. On voit que la population enquêtée dans le cadre des PDI est encore moins diplômée que celle-ci. Cette situation est due au fait qu'elle est plus âgée. Le nombre d'individus ayant achevé leur scolarité à 16 ans ou avant est plus important, et les personnes de 45 ans et plus représentent 35% des niveaux VI (non diplômés ou CEP) alors qu'ils ne forment que 28% de l'échantillon.

Tableau n°23 :
Caractéristiques de formation des enquêtés
comparées à celles de la population du RMI et des SIAE (2)

Variables	Catégories	ENQUETES		
		PDI 98	RMI 96	SIAE 96
Ages de fin de scolarité	16 ans ou avant	55	42	40
	17 à 23 ans	39	47	46
	24 ans et plus	5	11	14
Diplôme le plus élevé	aucun ou CEP	46	41	39
	BEPC, BEP, CAP	41	32	42
	Bac et plus	10	25	18
	autre	3	2	1

Crédoc, PDI/FSE, 1998

Bilan/Constat : une population en grande difficulté d'insertion sociale

Après ce premier volet d'analyse, plusieurs constats s'imposent. La principale information est que, dans un objectif d'insertion professionnelle, la population accueillie dans les actions d'insertion financées par le FSE présentent des caractéristiques socio-démographiques peu favorables. L'échantillon est fortement marqué par la présence d'hommes plutôt âgés. Cependant, la population féminine se caractérise par la présence de jeunes mères, mais aussi de mères de famille de plus de quarante cinq ans. Peu diplômée, fréquemment hébergée, en fait, quelque soit l'indicateur, cette population présentent des signes de grande difficulté d'insertion professionnelle et sociale. Ce constat était déjà souligné dans l'analyse du contexte, il était déjà un des éléments récurrents obtenus au cours des entretiens avec les encadrants des structures, pendant l'enquête.

I-3. Les caractéristiques socio-démographiques des personnes en chantier d'insertion

Dresser des portraits vraiment distinctifs en fonction des types d'actions constitue un exercice difficile car l'échantillon est constitué, comme cela est dit ci-dessus, d'individus globalement en grande difficulté. Cependant, quelques éléments permettent de distinguer les personnes passées dans les différents types d'actions.

La population des chantiers d'insertion : logique de socialisation et de réentraînement au travail

Si l'on considère d'autres variables -l'âge, la situation matrimoniale, le diplôme-, les personnes des chantiers d'insertion ne se distinguent pas de l'ensemble de l'échantillon. Sur quelques variables la population des chantiers d'insertion se distingue. Elle est plutôt masculine ; les hommes représentent 78% des personnes passées par ce type de dispositif alors qu'ils ne constituent que 67% de l'échantillon. On constate, par ailleurs, que les individus passés par ces chantiers sont plus fréquemment sans enfant (63% vs 56%).

La population des structures d'insertion par l'activité économique : logique de production

Les femmes sont plus souvent dans les associations intermédiaires. Les personnes passées par ces dispositifs sont plus fréquemment hébergées, notamment par un parent. Dans les SIAE, on rencontre beaucoup de titulaires de CAP ou BEP.

Les actions d'accompagnement socio-professionnel et les ateliers d'insertion : logique de socialisation

Il est difficile d'agréger la population des associations qui font de l'accompagnement social et les ateliers d'insertion. Il semble en effet que la seconde population présente les caractéristiques les moins favorables sur le marché de l'emploi.

Les femmes sont nombreuses dans les actions d'accompagnement socio-professionnel. De ce fait on retrouve les personnes en couple plus fréquemment dans ce dernier type d'actions. Elles sont plutôt locataires, mais aussi bien dans l'habitat social qu'en dehors. Le niveau scolaire de ce groupe est le plus élevé : près d'un tiers des personnes (32%) possède un niveau supérieur au Bac.

Les personnes passées par les ateliers d'insertion sont plus âgées (33% de 45 et plus vs. 25%), elles ont plus d'enfants et sont pratiquement les seules à posséder de grandes familles. Certainement parce qu'elles sont aussi plus nombreuses à être de nationalité étrangère (23% vs 9%). C'est aussi dans ce type d'action que l'on rencontre le plus grand nombre de locataires et notamment dans l'habitat collectif social. La population des ateliers d'insertion se caractérise

surtout par un très faible capital scolaire : 73% n'ont aucun diplôme ou le CEP pour 46% dans l'ensemble de l'échantillon.

Il semble que la population des ateliers d'insertion présentent des caractéristiques spécifiques qui l'opposent aux autres. Elle apparaît notamment "plus en difficulté" sur le plan social. Constituée plutôt de personnes vivant en famille et parfois avec une famille nombreuse. Moins armées sur le marché du travail, à cause d'un faible capital scolaire, elles présentent un profil différent des personnes en chantiers d'insertion qui sont eux, le plus souvent, des hommes seuls.

II- ITINERAIRES ET PASSAGE DANS LES DISPOSITIFS D'INSERTION

La plupart des travaux, dans les années quatre-vingt, portant sur les trajectoires d'insertion des jeunes s'intéressaient aux étapes que constituaient la succession de stages, de formations, d'inactivité entre la sortie du système scolaire et l'accès à un emploi¹⁶. Aujourd'hui le terme de "parcours" est fréquemment utilisé dans les dispositifs (PLIE, missions locales, TRACE, etc.). Cette notion renvoie alors à l'idée d'un début et d'une fin ou plus exactement d'une entrée et d'une sortie du dispositif, scandée par une série d'étapes qui doivent marquer une certaine progression pour atteindre cette sortie. La logique de progression qui anime cette politique des dispositifs est partiellement remise en cause par les études actuelles sur les trajectoires. Les études sur les dispositifs d'insertion tendent en effet à montrer qu'aujourd'hui cette logique de parcours se substitue à une logique que l'on pourrait qualifier "d'itinéraires", parfois de "cheminement" dans des états qui ne constituent pas forcément des étapes successives vers une insertion professionnelle devenue de plus en plus difficile. Ces "états" ne marquent donc pas nécessairement une progression vers une "sortie", mais sont parfois l'élément d'un itinéraire en boucle, parfois d'un "retour", dans la précarité. Dans l'étude sur les structures d'insertion par l'activité économique, 40% des personnes interrogées "évoluaient", "tournaient" dans la précarité alternant emploi aidé/chômage/CDD/chômage/emploi aidé. C'est pourquoi, la notion d'itinéraire nous apparaît aujourd'hui globalement plus pertinente, a priori, dans le cadre de l'analyse des "parcours" des "bénéficiaires" des dispositifs d'insertion.

II -1. Les itinéraires d'accès aux actions d'insertion

II-1-1. Date d'arrivée dans l'action

Au moment de l'enquête (fin du premier semestre 1998), plus de la moitié (56%) des 311 enquêtés sont (ou étaient entrés) dans les actions depuis au moins un an, voire un an et demi. Un peu moins de la moitié sont entrés au cours du dernier semestre. Pour quelques uns (17%), dont une fraction de personnes sorties des dispositifs, leur entrée dans l'action remonte à 1995, voire à 1994.

¹⁶ LEGROS Michel : *Penser l'insertion : méthodes et critères*, Cahier de Recherche du CRÉDOC, n°14, avril 1991.

Tableau n°24 :
Date d'entrée dans l'action

Période d'entrée	Enquêtés	
	eff.	%
avant 1996	54	17
1996	61	20
1997	94	31
1er semestre 1998	79	25
NSP	23	7
	311	100

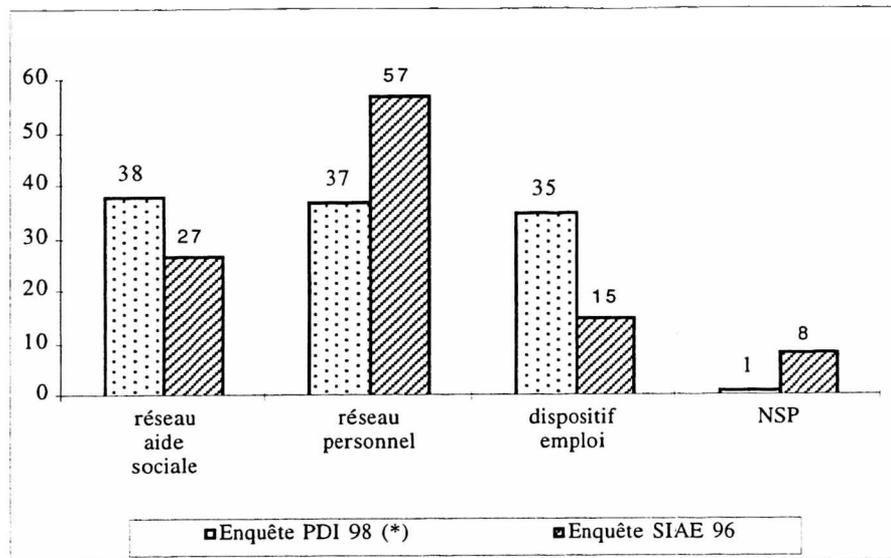
Crédoc, PDI/FSE, 1998

Les dates d'entrée dans l'action varient peu selon les types d'actions. Les salariés des structures d'insertion par l'activité économique sont malgré tout plus fréquemment dans les structures depuis plusieurs années (32% avant 1996). Les actions d'accompagnement socio-professionnel ont démarré, au contraire, assez rarement au-delà de 1996.

II-1-2. Les filières d'accès aux actions, par quel réseau

Trois filières principales ont été utilisées. 38% des personnes sont arrivées par l'intermédiaire d'un travailleur social. Dans 37% des cas, c'est la personne elle-même qui a fait les démarches nécessaires et enfin, 35% ont cité un intervenant d'un dispositif emploi. Les différences sont assez nettes avec la population de notre enquête de 1996 sur les SIAE. Il y a deux ans, les personnes rencontrées arrivaient dans les structures essentiellement par leur réseau personnel, familial ou de voisinage, par le "bouche-à-oreille". Très peu étaient passés par le réseau des dispositifs d'insertion. Dans le cadre de la présente étude, on constate que l'orientation a été le fait principalement des dispositifs d'emploi (ANPE), d'insertion (mission locale ou PAIO), et des réseaux d'aide sociale.

Graphique n°4 :
Filières d'accès aux actions
comparées à celles de la population de l'enquête SIAE 96



Crédoc, PDI/FSE, 1998

(*) Pourcentage supérieur à 100 : plusieurs réponses étaient possibles

Les trois filières ont été utilisées différemment selon le type d'action. Les ateliers d'insertion recrutent visiblement davantage par le réseau de l'action sociale. C'est aussi un peu le cas des personnes bénéficiant d'un accompagnement socio-professionnel à ceci près qu'une bonne partie d'entre elles y sont arrivées par le canal des dispositifs emploi. Or, cette situation est différente pour les individus passés par un chantier d'insertion qui y sont venus plutôt par leur réseau de relations personnelles ou à leur initiative. Enfin, on constate que les filières d'entrée dans les SIAE ne diffèrent guère de la répartition globale.

Tableau n°25 :
Filières d'accès aux actions
comparées à celles de la population des SIAE

Filières	%				
	ensemble (*)	acomp socio-prof	chantier insertion	atelier insertion	insertion économie
réseau aide sociale	38	66	29	47	38
réseau personnel	37	20	44	30	32
dispositif emploi	35	54	35	27	36
NSP	1	0	0	1	1

Crédoc, PDI/FSE, 1998

(*) Pourcentage supérieur à 100 : plusieurs réponses étaient possibles

II-1-3. Leur passage par des dispositifs d'insertion antérieurs à l'action

Plus de la moitié (52%) n'a jamais participé à un stage de formation avant le début de l'activité. Pour 24 personnes le stage s'est déroulé dans le cadre d'un contrat d'insertion du RMI. Parmi les 62 personnes qui ont vécu d'autres dispositifs que les stages, 38 ont été en CES dans une administration (14) ou dans une structure d'insertion. Les personnes des chantiers d'insertion ont un peu moins souvent participé à des stages de formation (55%) ; en revanche les individus bénéficiant d'un accompagnement socio-professionnel ou ceux des ateliers sont plus habitués à ces formes d'actions puisque respectivement 56 et 57% d'entre eux en ont déjà bénéficié.

Les deux-tiers des personnes interrogées touchaient le RMI le mois précédent leur entrée dans l'action. Parmi les 117 personnes qui n'étaient pas dans ce cas, 11% avaient déjà obtenu le RMI. Cette proportion se retrouve approximativement quelque soit le type d'action, sauf dans les ateliers d'insertion où 90% des personnes étaient allocataires du RMI le mois avant leur arrivée dans l'atelier.

II-1-4. Leur passage par l'emploi avant d'entrer dans l'action

Les trois quarts des personnes interrogées ont travaillé plus d'un an au total, avant leur entrée dans l'action. Ils sont 9% à n'avoir jamais eu d'emploi. Cette dernière situation est un peu différente de celle rencontrée dans le cadre de l'étude sur les SIAE. En effet, 14% des personnes interrogées n'avaient jamais travaillé. Cependant, il faut rappeler que la part des jeunes de moins de trente ans était plus importante dans cette étude.

Près d'un tiers des personnes interrogées (31%) n'a jamais occupé un emploi de longue durée (plus de 6 mois). En revanche 62% a eu des contrats de courtes durées.

Les trois-quarts (77%) ont connu une période de chômage de plus d'un an.

Tableau n°26 :

Caractéristique du parcours professionnel avant le début de l'activité

		%	
Variables	Catégories	eff.	%
Temps de travail	- d'un an	19	6
	de 1 à 2 ans	32	10
	de 3 à 9 ans	98	32
	10 ans et +	135	43
	jamais	27	9
Temps de chômage	- d'un an	44	14
	de 1 à 2 ans	111	36
	de 3 à 9 ans	128	41
	10 ans et +	27	9
	jamais	1	0
Total		311	100%

Crédoc, PDI/FSE, 1998

II -2. Leur passage dans les actions

II-2-1 Les conditions de travail

Les trois quarts des personnes interrogées (78%) ont débuté dans l'action d'insertion sous contrat CES, 15% sous d'autres formes d'emplois aidés, et 7% sous CDD. La nature des contrats varie selon les types d'actions. Les CDD sont la forme la plus fréquente dans les structures d'insertion par l'activité économique, tandis que les autres types d'actions utilisent davantage les CES. Les CEC se retrouvent pratiquement tous dans l'action chantiers d'insertion.

Parmi l'ensemble de ces personnes 60% ont eu le même contrat pendant toute la durée de l'activité. 9% ont affirmé ne pas avoir eu de contrat de travail à un moment donné.

Tableau n°27 :
Nature des contrats de travail
dans les dispositifs d'insertion

Nature du contrat	Enquêtés	
	eff.	%
CES	221	71
CDD	21	7
CEC et autres emplois aidés	39	12,5
pas de contrat	28	9
Nsp	2	0,5
	311	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

La majorité des personnes (63%) travaillent ou ont travaillé (pour celles qui sont aujourd'hui sorties) entre 15 et 25 h par semaine durant leur passage dans l'action. Pour un quart, la durée du travail est (ou a été) de 25h par semaine au moins, dont 13% à temps plein. Ces derniers se trouvent pour moitié dans les structures d'insertion par l'activité économique, et pour l'autre, principalement dans les chantiers.

II-2-2. Les domaines d'activité

43% des personnes travaillent ou ont travaillé dans le domaine des espaces verts et de l'environnement. On retrouve, à quelque chose près, les mêmes proportions que dans la typologie des actions et des structures. Ce domaine d'activité est largement investi dans la mesure où il demande beaucoup de main-d'oeuvre et de tâches réalisées avec un matériel peu sophistiqué. Par comparaison, on constate que le domaine du bâtiment, qui demande déjà plus de compétences techniques est moins utilisé que dans le cadre des structures d'insertion par l'activité économique. Il est évident que les caractéristiques rurales des départements influencent la nature des activités des actions d'insertion et, de ce fait, déterminent aussi la prédominance de la présence masculine.

Tableau n°28 :
Domaines d'activités
dans les dispositifs d'insertion

Domaine de l'activité	Enquêtés	
	eff.	%
Environnement/espace vert	133	43
Pas d'activité principale	33	11
Réparation, recyclage	31	10
Bâtiment	23	7
Manutention, emballage, transport	18	5
secrétariat, comptabilité,	16	5
Nettoyage, gardiennage	14	5
Production, fab. d'objets artisanaux	12	4
Animation, services aux particuliers	10	3
Vente, commerce, hôtellerie	2	0
Autres	11	4
Nsp	8	3
	311	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

La majorité des personnes en chantiers d'insertion (63%) a une activité dans le domaine de l'environnement, des espaces verts. Ce type d'activité est spécifique aux chantiers puisqu'aucun autre type d'action n'investit autant ce domaine. Les structures d'insertion par l'activité économique se situent davantage sur des activités de manutention/emballage (30% des activités) et les individus en ateliers d'insertion ont très largement (60%) évoqué des activités autour de la réparation et du recyclage.

Tableau n°29 :
Domaines d'activités par types d'actions

Domaine de l'activité	Ensemble	<i>effectifs</i>			
		accomt socio-prof	chantier insertion	atelier insertion	insertion économie
Environnement/espace vert	133	3	121	0	9
Pas d'activité principale	33	9	15	6	3
Réparation, recyclage	31	0	12	18	1
Bâtiment	23	2	18	1	2
Manutention, emballage, transport	18	0	1	3	14
secrétariat, comptabilité,	16	7	7	0	2
Nettoyage, gardiennage	14	1	7	0	6
Production, fab. d'objets artisanaux	12	0	2	2	8
Animation, services aux particuliers	10	1	7	0	2
Vente, commerce, hôtellerie	2	1	1	0	0
Autres	11	9	2	0	0
Nsp	8	8	0	0	0
	311	41	193	30	47

Crédoc, PDI/FSE, 1998

II-2-3. Des formations dispensées " sur le tas "

Près de la moitié (45%) des enquêtés a bénéficié d'une formation. Ce chiffre est relativement faible, si on considère que la formation peut être un élément important dans le parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi. Cependant, ce constat doit être nuancé. Dans l'étude sur les SIAE de 1996, 84% des personnes interrogées avaient déclaré ne pas avoir suivi de stage de formation. Il est vrai que l'insertion par l'activité économique s'inscrit davantage, comme nous l'avons déjà souligné, dans une logique d'insertion directe par le travail avec des contraintes de productivité.

Par ailleurs, cette information ne signifie pas qu'aucune formation n'ait été dispensée par le personnel d'encadrement des structures. Les enquêtés ont pu recevoir une formation " sur le tas ", des conseils lors des périodes de travail, sur les chantiers.

Parmi les formations offertes, 60% concernaient un apprentissage lié à l'emploi ou à un métier, 30% une remise à niveau.

II-2-4. Quatre types d'itinéraires dans les dispositifs d'insertion

Afin d'apprécier les itinéraires des individus dans les dispositifs d'insertion au-delà des catégories déjà constituées par la typologie des actions, il était intéressant d'analyser ces itinéraires sur la base des 311 individus enquêtés. Cette démarche a pour objectif de repérer le type d'action par lesquelles ces personnes ont dit être passées et d'examiner leur parcours dans les dispositifs.

Cette analyse des données a été réalisée grâce à une technique usuelle de l'analyse des données la classification ascendante hiérarchique (CAH) sur les coordonnées des axes les plus significatifs d'une analyse en composantes multiples (ACM) préalable. Un ensemble de variables ont été retenues :

A eu un emploi de longue durée
N'a pas eu un emploi de longue durée

A eu un emploi de courte durée
N'a pas eu un emploi de courte durée

Touchait ou avait touché le RMI avant l'action depuis deux ans
Touchait ou avait touché le RMI avant l'action depuis deux à cinq ans
Touchait ou avait touché le RMI avant l'action depuis plus de cinq ans
Ne touchait ou n'avait pas touché le RMI avant l'action

A suivi un stage de formation avant l'action
N'avait pas suivi de stage de formation avant l'action

A suivi une autre action d'insertion avant l'action
N'a pas suivi d'action d'insertion avant l'action

A travaillé pendant moins d'un an
A travaillé pendant un à deux ans
A travaillé pendant trois à neuf ans
A travaillé pendant dix ans et plus
N'a pas travaillé

A été au chômage moins d'un an avant l'action
A été au chômage entre un et deux ans avant l'action
A été au chômage pendant trois ans et plus avant l'action
N'a pas été au chômage avant l'action

N'a pas eu de contrat pendant l'action
A eu un CES pendant l'action
A eu un autre contrat aidé pendant l'action
A eu un CDD pendant l'action

Pour essayer de rendre lisible les parcours dans les dispositifs, une série de variables spécifiques ont été sélectionnées en complément des précédentes, qui reprend la typologie des actions précédemment construites :

A été en chantier d'insertion
A été en association avec mise au travail (atelier d'insertion)
A été en SIAE (EI, AI, RQ)
A été en association d'insertion (suivi, accompagnement socio-professionnel)

Quatre classes homogènes ont ainsi été distinguées.

Classe 1 : une arrivée dans les dispositifs après une longue expérience professionnelle (51%)

La classe 1 regroupe la moitié des bénéficiaires (158 individus). Ils ont la plupart du temps eu des emplois de longue durée (97%). S'ils ont une longue expérience professionnelle (64% ont travaillé plus de dix ans contre 43% dans l'ensemble de l'échantillon), ils ont aussi connu au moins une longue période de chômage : 47% ont été au chômage trois ans ou plus. Ils ont peu suivi de stages de formation ou d'autres actions d'insertion.

Ces individus ont le plus souvent un contrat CES et sont accueillis plutôt en chantiers d'insertion (76% contre 62%), mais aussi en atelier d'insertion avec mise au travail (13% contre 10%).

Classe 2 : de la précarité dans l'emploi "traditionnel" à la précarité dans les SIAE (17%)

La classe 2 regroupe 52 individus. Ces individus ont un peu moins souvent eu des contrats de longue durée. Ils sont moins nombreux à avoir été au RMI (48% contre 67%). En revanche, ils ont plus souvent suivi des stages de formation ou des actions d'insertion.

Ces individus ont soit un CDD (40%) soit un autre type de contrat aidé et travaillent aujourd'hui, en majorité, dans les SIAE dont la moitié en entreprise d'insertion.

Classe 3 : des parcours dans les dispositifs d'insertion (23%)

Dans cette classe, sont regroupés 73 individus. Ils ont eu peu de contrat de longue durée (10% contre 69% dans l'ensemble). Leur durée de travail et de chômage sont inférieures à la moyenne. Ils ont plus souvent suivi des stages de formation avant l'action (55% contre 48%) et d'autres actions d'insertion (30% contre 20%).

Ces individus ont en général un CES (96%) et sont accueillis au moment de l'enquête plutôt dans des chantiers d'insertion (88%).

Classe 4 : dans les dispositifs de l'exclusion après l'emploi stable (9%)

La classe 4 regroupe 28 individus. Ils ont eu un emploi de longue durée (79%), très peu de courte durée (39% contre 62%) et puis ils se sont retrouvés allocataires du RMI (93%). Ils ont un peu participé à des stages de formation ou à d'autres actions d'insertion avant l'action.

Ces individus n'ont pas de contrat de travail et sont au moment de l'enquête accueillis dans des associations d'insertion.

Les individus en chantier d'insertion au moment de l'enquête sont donc arrivés dans ce dispositif pour une part d'entre eux après une longue expérience professionnelle et aussi des périodes de chômage durable, de trois ans, voire plus. Ces individus ne sont donc pas des " habitués " des dispositifs d'insertion ; ils ont peu connu les stages ou autres actions d'insertion. En revanche, une population " d'habitués " des dispositifs cohabitent avec cette première population. Les individus de la classe 3 ont vécu la précarité professionnelle (emplois de courtes durées, chômage) et de multiples dispositifs d'insertion. Leur expérience se situe davantage dans les dispositifs que dans l'emploi durable contrairement aux premiers.

II -3. Étude des itinéraires des enquêtés sorties du dispositif

Dans cette partie bilan, le choix méthodologique est d'étudier les itinéraires professionnels des individus enquêtés sortis du dispositif. Les politiques de lutte contre l'exclusion et les politiques de l'emploi maintiennent, malgré les conditions difficiles d'accès à l'emploi, comme objectif final, l'emploi durable au sens de l'ANPE, c'est-à-dire, l'emploi de six mois et plus. Dans ces conditions, ce critère ne peut être écarté de toute analyse des trajectoires professionnelles, même si par ailleurs d'autres critères relevant de l'insertion sociale doivent être pris en compte.

Dans cette dernière partie, les différentes situations professionnelles décrites par les enquêtés sont présentées. Ce premier schéma d'appréciation de l'itinéraire global de l'échantillon évoque les situations avant le passage dans l'action et les situations après. Puis, la prise en compte des variables citées plus haut pour chacun des individus permettra d'élaborer des trajectoires types.

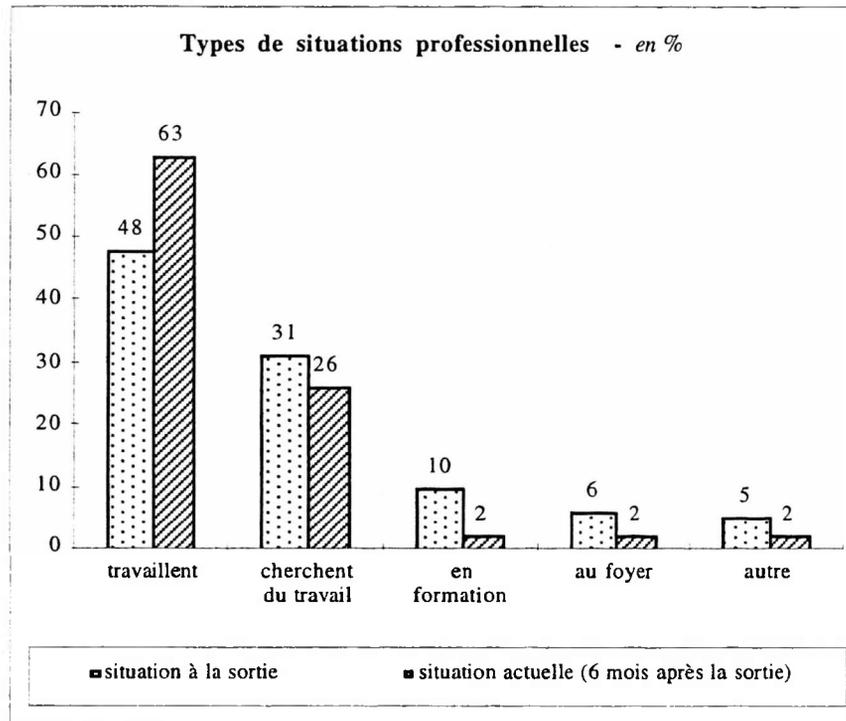
Enfin, des éléments d'appréciation exprimés par les " bénéficiaires " eux-mêmes constitueront un troisième volet de cette partie bilan.

II-3-1. Leur situation professionnelle à la sortie du dispositif

141 personnes sont sorties des actions. Le retour à l'emploi s'étale sur les six mois suivant la sortie de l'action. Environ la moitié des personnes trouvent un emploi à leur sortie. Six mois plus tard, ils sont plus nombreux (63%) à être en situation de travail. Ces chiffres indiquent donc une progression vers le retour à l'emploi à la sortie des dispositifs.

Graphique n°5 :

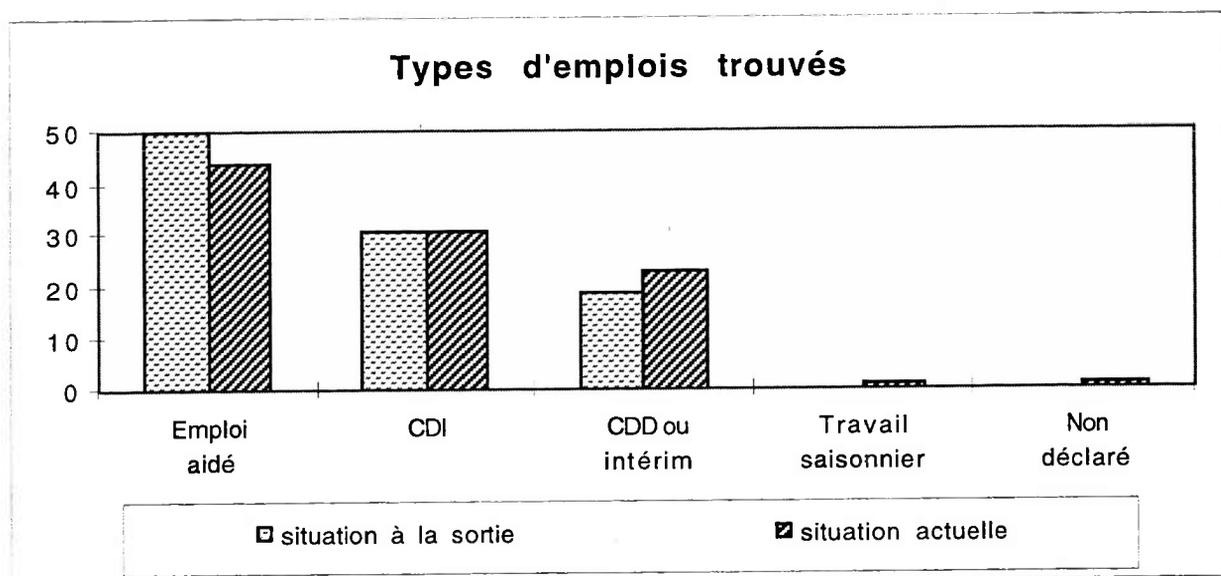
**Situations professionnelles au moment de l'enquête
des 141 personnes sorties des actions**



Crédoc, PDI/FSE, 1998

Cependant la reprise d'une activité professionnelle se fait pour la moitié d'entre eux dans l'emploi aidé, principalement en CES (16 personnes) et en CEC (11), parfois en CIE (4) ou autres types d'emplois (6) dont Emploi Jeune (2). Lorsque les personnes quittent ce type de dispositifs, elles sont aussi employées sur des emplois précaires du type CDD ou intérim. Pour un certain nombre, il s'agit d'emploi en structures d'insertion par l'activité économique (35 personnes dont 20 en EI, 13 en AI et 2 en RQ). En fait, un peu moins d'un tiers des personnes sorties en emploi obtiennent un CDI ; cette proportion ne semble guère évoluer avec le temps, elle reste plutôt stable. On peut considérer malgré tout ce résultat de retour vers l'emploi « traditionnel » comme étant plutôt positif au regard des caractéristiques de la population enquêtée. Il faut également noter qu'un certain nombre de personnes, à travers les contrats de type CEC ou CDD long obtiennent une certaine stabilité professionnelle.

Graphique n°6 :



Crédoc, PDI/FSE, 1998

Outre le recours fréquent à l'emploi aidé et aux structures d'insertion économique, un quart des personnes enquêtées sont au moment de l'enquête à nouveau allocataires du RMI. En fait, si l'on met bout à bout toutes ces situations, c'est une part importante des personnes sorties des actions (114 sur 141 soit 81%) qui vivent dans la précarité, voire dans la pauvreté, notamment pour ceux qui sont au RMI. Cette situation semble indiquer que le passage par les actions enquêtées favorise peu une insertion professionnelle.

L'analyse des itinéraires professionnels et des profils de ces personnes pourra apporter quelques éléments de compréhension quant aux raisons aussi bien de l'accès à l'emploi (élément positif) qu'à celles de l'échec relatif (aspect négatif) de l'insertion professionnelle de la majorité.

II-3-2. Quatre tendances dans les itinéraires professionnels

Les entretiens ont permis de décrire les situations ou "états professionnels" pour 141 enquêtés, à trois moments différents : avant l'entrée dans l'action (état T0), pendant le déroulement de l'action (T1) et à la sortie de l'action (T2). La prise en compte des trois états a permis de construire les types de trajectoires professionnelles des enquêtés.

Les individus sont saisis dans une trajectoire qui commence avant leur passage dans l'action et se finit après. De ce fait, la dénomination des types de trajectoires donnent à lire la tendance

globale de la trajectoire. Les dénominations ne fournissent pas une clef de lecture des seuls effets des actions dans lesquelles sont passées les individus enquêtés.

Cette analyse, comme la précédente sur les itinéraires dans les dispositifs, a été réalisée grâce à une classification ascendante hiérarchique (CAH) et une analyse en composantes multiples (ACM) à partir des mêmes variables retenues précédemment. Cependant, des variables complémentaires ont été agrégées pour réaliser cette deuxième typologie :

Est allocataire du RMI après l'action
N'est pas allocataire du RMI après l'action

A un CDI 1 mois après l'action
N'a pas de travail un mois après l'action
A un CDD ou un contrat aidé un mois après l'action

A un CDI au moment de l'enquête
N'a pas de travail au moment de l'enquête
A un CDD ou un contrat aidé au moment de l'enquête

L'analyse des données a permis de dégager quatre classes homogènes.

Celle-ci permettent de distinguer des tendances d'itinéraires professionnels à partir des trois états observés (T0, T1, T2). Il est bien évident que la mesure d'un état T3 (deux ans après la sortie, par exemple) pourrait confirmer ou infirmer la tendance définie à partir des éléments de la présente étude.

Exemple : la tendance « itinéraires de dégradation professionnelles ».

Cette trajectoire vise à montrer qu'une personne en CES, au jour de l'enquête, est dans une position professionnelle moins satisfaisante que la position qu'elle a occupé à un moment de sa trajectoire professionnelle (salarié pendant dix ou quinze ans, en CDI). Cependant, dans l'avenir, elle pourrait très bien obtenir un CDI, et donc sortir de cette trajectoire de dégradation, mais elle pourrait aussi bien se retrouver allocataire du RMI et dans ce cas confirmer sa trajectoire de dégradation professionnelle.

Cette part d'incertitude dans l'avenir justifie donc l'utilisation du terme de « tendances » et c'est aussi pourquoi ces indications de trajectoires sont à utiliser avec prudence.

Par ailleurs, le recours à une typologie a pour objectif de fournir une représentation simplifiée de données multiples et complexes. **Dans ce type de trajectoires les effets de l'action constituent un des éléments qui expliquent la tendance de l'itinéraire professionnel, mais pas le seul.** Des éléments de la vie de la personne, du contexte économique et des politiques locales, etc. influent sur les itinéraires des enquêtés.

Classe 1 : un retour vers l'emploi durable (21%)

Cette classe regroupe 29 individus. Ces individus ont eu un emploi de longue durée avant leur entrée dans l'action (83% contre 68% dans l'ensemble) et ont eu moins souvent un emploi de courte durée (41% contre 55%). 52% ont travaillé dix ans ou plus. Ils ont néanmoins connu une longue période de chômage : 48% ont été au chômage trois ans ou plus contre 38%.

Leur passage dans l'action leur permet de retrouver un CDI ou un CDD long (plus de 6 mois). Au moment de l'enquête, 86% sont dans ce cas et 14% sont en contrat aidé.

Positions antérieures	Action	Position 3 mois après la sortie
-----------------------	--------	---------------------------------

Précaution de lecture :

Afin d'expliciter les itinéraires, dans ces schémas illustratifs, les actions ont été positionnées au milieu des différents « états professionnels ». Mais il ne faut pas voir un effet direct entre l'action et l'état à la sortie. L'état à la sortie est aussi la conséquence des paramètres cités ci-dessus.

Premier type de parcours (25 individus)

Emploi LD (+ 10 ans)	Chômage LD (3 ans ou plus)	Action	CDI, CDD long
----------------------	-------------------------------	--------	---------------

Deuxième type de parcours (4 individus)

Emploi ou inactivité	Chômage ou inactivité	Action	Emploi aidé (CES)
-------------------------	-----------------------	--------	-------------------

Cette classe regroupe un peu plus de femmes (48% contre 36%). Ces personnes vivent plus souvent en couple : 41% vivent seules contre 60%. Notamment pour les quelques femmes qui ont connu une longue période d'inactivité, retrouver un emploi aidé a été considéré comme une progression vers l'emploi. Enfin, il faut noter que dans ce groupe, la part des non diplômés est la plus faible (24% contre 33%).

Classe 2 : un itinéraire dans la précarité (20%)

Cette classe regroupe 28 individus. Ces personnes ont très souvent eu avant leur entrée dans l'action des emplois de courte durée (93% contre 55% en moyenne), et donc rarement un emploi de longue durée (21% contre 68%). Ces individus ont très

souvent déjà suivi des stages de formation (79% contre 45%) et d'autres actions d'insertion (43% contre 21%). La succession de situations professionnelles précaires antérieurement, mais aussi postérieures à l'action caractérisent ce groupe. Certains sont sans emploi au moment de l'enquête, mais cette situation s'annonçait d'une courte durée.

Néanmoins, le passage dans l'action ne leur permet pas d'obtenir un emploi stable. Au moment de l'enquête, 54% sont encore en contrat aidé et 46% n'ont pas de travail.

Premier type de parcours (15 individus)

Emploi CD	Chômage CD	Dispositif insertion	Emploi aidé	Action	CDD court, intérim, SIAE ou emploi aidé (CEC)
-----------	---------------	-------------------------	-------------	---------------	--

Deuxième type de parcours (13 individus)

Emploi CD	Chômage CD	Dispositif insertion	Emploi aidé	Action	Emploi aidé (CES)	Chômage
-----------	---------------	-------------------------	-------------	---------------	----------------------	---------

Cette classe regroupe plus de bénéficiaires jeunes : la part de moins de 30 ans s'élève à 29% contre 19% en moyenne. La part des plus de 45 ans n'est que de 7% contre 23%. 54% vivent seuls contre 60% en moyenne. 43% n'ont pas de diplôme contre 33% en moyenne.

Classe 3 : un itinéraire de dégradation professionnelle (46%)

Cette classe regroupe 65 individus. Ils ont très souvent eu avant leur entrée dans l'action un emploi de longue durée (95% contre 68%). En plus de ces expériences de stabilité ils ont également eu des contrats de courte durée. 68% ont été au RMI. Ils ont moins souvent participé à des stages de formation ou à des actions d'insertion. Leur expérience professionnelle a souvent été longue : 55% ont travaillé plus de 10 ans contre 41% en moyenne.

Globalement, pour l'ensemble des personnes de ce groupe, les situations professionnelles actuelles peuvent être considérées comme moins satisfaisantes au regard de leur durée antérieure dans l'emploi. En effet, leur passage dans l'action ne leur permet pas d'obtenir un emploi stable comme celui qu'ils ont occupé dans leur passé professionnel. Au moment de l'enquête, 41% sont en contrat aidé et 34% n'ont pas de travail.

Cependant, si cette tendance est vraie pour l'ensemble des individus de ce groupe, on peut distinguer des orientations possibles différentes. Un premier

groupe est sorti au moment de l'enquête des dispositifs d'insertion et occupe un emploi précaire sur le marché "ordinaire". Si ce parcours se prolonge, ils pourraient rejoindre le groupe 2. En revanche, les personnes du troisième sous-groupe sont à nouveau en grande difficulté d'insertion professionnelle.

Premier type de parcours (16 individus)

Emploi LD (+ 10 ans)	Chômage LD (3 ans ou plus)	RMI	Action	chômage	CDD court
----------------------	-------------------------------	-----	--------	---------	--------------

Deuxième type de parcours (27 individus)

Emploi LD (+ 10 ans)	Chômage LD (3 ans ou plus)	Action	Contrat aidé
----------------------	-------------------------------	--------	--------------

Troisième type de parcours (22 individus)

Emploi LD (+ 10 ans)	Chômage LD (3 ans ou plus)	Action	chômage et/ou RMI
----------------------	-------------------------------	--------	-------------------

Peu de caractéristiques socio-démographiques particulières si ce n'est qu'ils sont un peu plus nombreux entre 30 et 45 ans, qu'ils sont peu diplômés et enfin, qu'ils vivent plutôt seuls (66% contre 60%).

Classe 4 : Itinéraire en dehors du marché de l'emploi (13%)

Cette classe regroupe 19 individus. Ils ont rarement eu un emploi avant l'entrée dans l'action : 21% ont eu un contrat de longue durée contre 68% en moyenne et 5% ont eu un contrat de courte durée contre 55% en moyenne. 74% touchaient ou ont touché le RMI avant l'entrée dans l'action. 73% n'ont jamais travaillé avant l'action. Ils ont peu souvent participé à des stages de formation ou à d'autres actions d'insertion.

Le passage dans l'action ne leur permet pas de retrouver un emploi : 86% n'ont pas de travail au moment de l'enquête.

Dans ce groupe, 53% des bénéficiaires sont des femmes. La part de personnes seules est importante (79% contre 60% dans l'ensemble). La part des plus de 45 ans est supérieure à la moyenne (32% contre 23%). La part des non-diplômés est élevée (47% contre 33% en moyenne).

Premier type de parcours (3 individus)

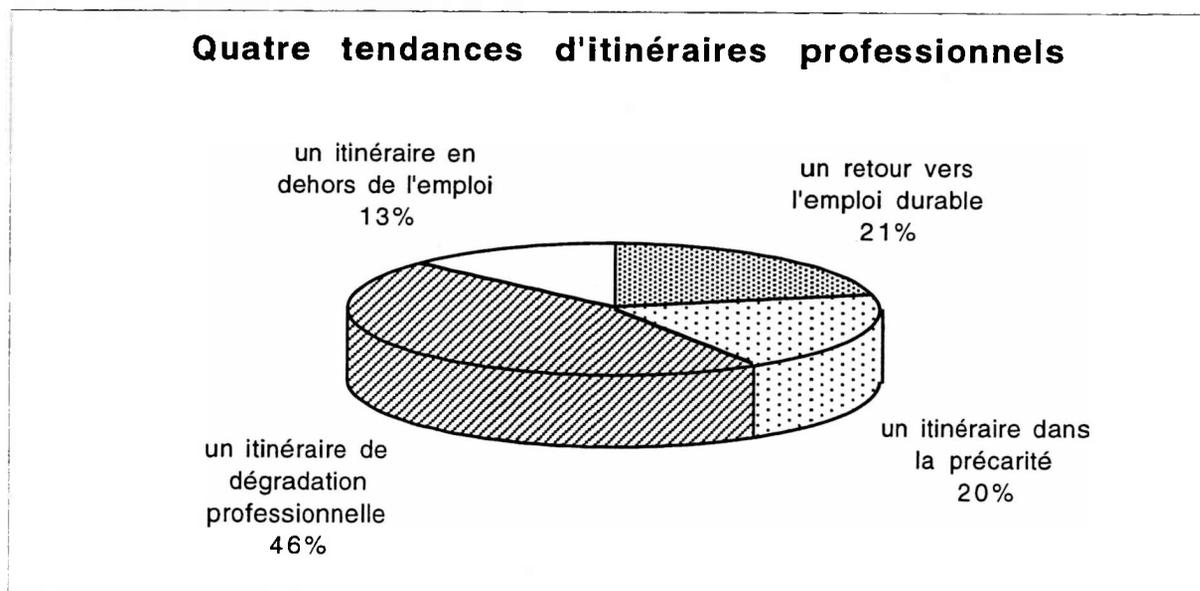
Chômage LD	RMI	Dispositif insertion	Emploi aidé	RMI	Action	Emploi aidé	RMI
---------------	-----	-------------------------	----------------	-----	--------	----------------	-----

Deuxième type de parcours (16 individus)

Chômage LD	RMI	Dispositif insertion	Emploi aidé	RMI	Action	Chômage	RMI
---------------	-----	-------------------------	----------------	-----	--------	---------	-----

Ce résultat peut être perçu de façon négative. On pourrait douter de l'efficacité des dispositifs et des actions mis en oeuvre, des professionnels impliqués dans ces parcours d'insertion. En fait, ces trajectoires professionnelles traduisent surtout la difficulté aujourd'hui à trouver des emplois et à réintégrer des personnes qui présentent des caractéristiques peu adaptées à l'offre actuelle et aux exigences des employeurs.

Graphique n°7 :



Crédoc, PDI/FSE, 1998

Dans l'étude pour le Commissariat Général au Plan sur les structures d'insertion par l'activité économique, quatre trajectoires avaient été identifiées. Une première trajectoire dite "d'insertion" regroupait 28% des enquêtés. Parmi celle-ci figuraient ceux qui travaillaient depuis la sortie du dispositif qu'ils aient eu un travail ou pas avant. Certains avaient un CDI et pouvaient prétendre à une certaine stabilité professionnelle. Le groupe le plus important (39%) était constitué par les personnes dans des trajectoires dites "de précarité". Ceux-ci vivaient un long parcours dans l'emploi précaire, que ce soit avant ou après le passage dans le dispositif. Figuraient dans ce groupe, les enquêtés qui étaient toujours en SIAE au moment de leur interview. Enfin, un troisième type de trajectoires dites d'exclusion regroupait les parcours des individus "dans un itinéraire de dégradation professionnelle" (14%) et ceux "en dehors du marché de l'emploi" depuis longtemps (11%), avant et après leur passage dans les SIAE.

Tableau n°30 :
Trajectoires professionnelles comparées
au devenir des personnes passées par les SIAE

Trajectoires professionnelles	Enquêtes	
	PDI	SIAE 96
un parcours vers l'insertion	21	28
un itinéraire dans la précarité	20	39
un itinéraire de dégradation professionnelle	46	14
en dehors du marché de l'emploi	13	11
trajectoire inconnue avant l'entrée dans l'action	-	8
	100	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

Ce dernier groupe est beaucoup plus important dans la présente enquête puisque ces deux trajectoires représentent plus de la moitié (59%) de l'échantillon. Certaines données rappellent que les personnes interrogées au cours de cette enquête présentent des caractéristiques socio-démographiques propres aux populations dites "en difficulté" plus accentuées que parmi les personnes rencontrées dans l'enquête SIAE : plutôt âgées, vivant seules, plus nombreuses à être hébergées, plus souvent allocataires du RMI.

Si l'on croise la typologie des actions avec cette typologie des trajectoires, il apparaît que :

- les personnes passées par les structures d'insertion par l'activité économique se retrouvent plutôt dans des parcours d'insertion après leur passage,
- les personnes passées par les chantiers d'insertion sont globalement dans des itinéraires de précarité ou de dégradation professionnelle,

- les personnes passées par les ateliers d'insertion sont en majorité dans des itinéraires de dégradation professionnelle,
- les personnes passées par des actions d'accompagnement ou de suivi socio-professionnel sont dans des trajectoires en dehors du marché de l'emploi après la fin de la prise en charge.

Tableau n°31 :
Trajectoires professionnelles et types d'actions
des 141 personnes sorties des actions

	ensemble		accmpt socio-prof	chantier insertion	atelier insertion	insertion économie
	eff.	%	eff.	eff.	eff.	eff.
Trajectoires professionnelles						
un parcours vers l'insertion	29	21	4	11	0	14
un itinéraire dans la précarité	28	20	2	21	3	2
un itinéraire de dégradation professionnelle	65	46	15	35	9	6
en dehors du marché de l'emploi	19	13	7	8	3	1
TOTAL	141	100	28	75	15	23

Crédoc, PDI/FSE, 1998

III - LE POINT DE VUE DES BENEFICIAIRES

III - 1. Des “ bénéficiaires ” plutôt satisfaits

87% des personnes interrogées ont déclaré être satisfaites de leur passage dans les actions mises en place. Le degré de satisfaction est plus élevé que celui rencontré lors de l'enquête auprès des salariés des SIAE. Il n'y a pas de différences significatives selon les classes. Malgré tout, ceux qui expriment un peu plus de satisfaction appartiennent à la classe 2, notamment parce que, même s'ils restent dans la sphère de la précarité, certains d'entre eux occupent des emplois plus stables à la sortie (CES ou CDD en EI). ceux qui manifestent le moins de satisfaction appartiennent à la classe 3 : leur passage dans la structure et l'activité n'a pas enrayé leur lente dérive professionnelle. Les thèmes de mécontentement sont en premier et principalement l'absence de débouché vers l'emploi, parfois des problèmes de mésentente avec l'encadrement.

Tableau n°32 :
Degré de satisfaction vis-à-vis de l'action
du point de vue du bénéficiaire

		%	
		ENQUETES	
Variables	Catégories	PDI 98	SIAE 96
Degré de satisfaction	plutôt satisfait	87	77
	plutôt insatisfait	12	13
	NSP	1	0
Total		100	100

Crédoc, PDI/FSE, 1998

Les enquêtés les plus satisfaits se trouvent parmi les personnes en atelier d'insertion (97%) et dans les SIAE (91%). Les personnes des actions d'accompagnement sont plutôt satisfaites (88%) également. C'est dans les chantiers d'insertion que l'on recueille... le moins de satisfaction (84%) !

Lorsque l'on interroge uniquement les individus sortis des actions (141), le degré de satisfaction baisse légèrement (82%). Le plus faible degré de satisfaction est manifesté par les personnes dans des parcours d'insertion (79%). A l'opposé, les plus satisfaits sont celles qui sont dans des itinéraires de précarité (89%).

III - 2. Expérience plutôt positive mais ne correspondant pas aux attentes

Les aspects positifs sont nettement majoritaires. Beaucoup d'enquêtés ont souligné les bonnes relations avec les gens, que ce soit avec l'encadrement ou les collègues. Le deuxième aspect se situe dans le registre de l'apprentissage ; le passage par les actions permet "d'apprendre des choses". Enfin, l'autre point positif concerne les apports concernant l'individu : on se sent plus sûr de soi.

- 1- les bonnes relations avec l'encadrement
- 2- les bonnes relations avec les collègues
- 3- ça permet d'apprendre des choses
- 4- on se sent plus sûr de soi

Ces réponses sont un peu différentes de celles recueillies lors de l'enquête auprès des salariés des SIAE. Ceux-ci avaient mis en avant le fait de renouer avec le monde du travail et d'obtenir un revenu. Cependant, les personnes interrogées soulignaient la qualité des relations humaines et l'ambiance, le fait d'apprendre et surtout d'acquérir de l'expérience, et également le fait de retrouver un équilibre personnel.

Les aspects négatifs sont peu évoqués. Ils concernent divers registres :

- 1- l'activité dans l'emploi n'était pas intéressante
- 2- le manque de suivi des personnes dans le cadre du travail
- 3- les conditions de travail difficiles,
- 4- les personnes auraient souhaité travailler plus en équipe,

Malgré tout l'attente initiale était bien sûr le retour à l'emploi, comme le rappelle une majorité d'enquêtés. Les autres attentes comme un apport technique ou un apport financier sont évoqués par un quart de l'échantillon. Parmi les autres attentes indiquées figurent les apports sur le plan personnel, la socialisation, le rapport aux autres et aussi la reprise d'une activité professionnelle et sociale. En effet, cette reprise d'activité permet aux individus de renouer avec le travail mais aussi avec l'exercice des relations sociales dans un groupe.

Tableau n°33 :
Les attentes de la participation à l'action

Nature de l'attente	eff.	%
un retour à l'emploi	178	57
un apport technique	82	26
un apport matériel, financier	71	23
un apport au plan personnel	60	19
une reprise d'activité	54	17
une orientation professionnelle	22	7
une embauche dans la structure	16	5
pas d'attente	19	6

Crédoc, PDI/FSE, 1998

(*) Pourcentage supérieur à 100 : plusieurs réponses étaient possibles

L'attente du retour à l'emploi est forte quelque soit le type d'actions. Les attentes de retour à l'emploi sont très fortes parmi les salariés des SIAE (68%) et elles sont majoritaires parmi les personnes en atelier d'insertion comme en chantier d'insertion (56%). L'espoir est moindre pour les personnes dans des actions d'accompagnement (48%), mais malgré tout pas négligeable dans le cadre de ce type d'action moins liée à une mise au travail que les autres.

Par ailleurs, les individus en chantier d'insertion soulignent que le chantier d'insertion (35% d'entre eux pour 23% sur l'ensemble de l'échantillon) est aussi une source de revenu et constitue une aide matérielle importante.

Tableau n°34 :
Domaines d'activités par types d'actions

Nature des attentes	Ensemble	<i>effectifs</i>			
		accoupt socio-prof	chantier insertion	atelier insertion	insertion économie
un retour à l'emploi	178	20	109	17	32
un apport technique	82	4	68	4	6
un apport matériel, financier	71	4	42	7	18
un apport au plan personnel	60	8	42	1	9
une reprise d'activité	54	4	29	13	8
une orientation professionnelle	22	15	7	0	0
une embauche dans la structure	16	1	9	4	2
pas d'attente	19	4	10	1	4

Crédoc, PDI/FSE, 1998

III - 3. Le sentiment d'être peu " suivi "

On retrouve ici une remarque identique à celle de l'enquête SIAE. Les personnes ont le sentiment d'avoir été peu ou pas suivies. Peu de personnes ont affirmé avoir été aidées dans un domaine en dehors du travail. Le domaine le plus fréquent concerne les problèmes administratifs. En effet, seulement :

- 32% ont dit avoir été aidé dans ce domaine,
- 21% pour des problèmes de ressources,
- 16% pour des difficultés d'ordre psychologiques,
- 12% pour des questions de couverture sociale
- 10% pour des problèmes de logement
- 8% sur la santé.

Il faut certainement relativiser ce résultat. La forme des aides a pu être informelle et n'est donc pas restée gravée dans les mémoires. La déception aussi de ne pas avoir retrouvé d'emploi peu rendre les personnes plus critiques, voire aigries, déçues par le pouvoir des encadrants à les sortir de leur situation.

III - 4. L'influence du passage par l'action sur les conditions matérielles

Pour près de la moitié des personnes interrogées (48%), la situation financière est meilleure aujourd'hui qu'avant le début de l'action. Cette situation est confirmée par les personnes en SIAE : 72% connaissent une situation financière meilleure aujourd'hui. Les réponses des personnes dans les chantiers se situent dans la moyenne de l'échantillon.

Cependant, pour 38% des enquêtés la situation n'a pas évolué et pour les autres elle a empiré. Ce sont les personnes dans les deux autres types d'actions qui se trouvent dans cette situation et ce sont les enquêtés dans des trajectoires d'insertion, mais aussi de précarité qui affirment plus fréquemment que la situation s'est améliorée.

En ce qui concerne l'accès à l'emploi, seulement un quart des personnes pensent qu'après leur passage dans l'action ils ont plus de chances de trouver un emploi.

Conclusion

Les caractéristiques des contextes départementaux, leur ruralité notamment, constituent un facteur déterminant dans les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires. Ces départements connaissent des taux de chômage en dessous de la moyenne nationale, mais ils connaissent une évolution moins favorable que l'évolution nationale actuelle. Le niveau élevé du taux de chômage de longue durée constitue un des signes de cette dégradation. Aujourd'hui, la création d'emplois salariés s'effectue essentiellement dans le secteur tertiaire (+ 871 000 emplois entre 1990 et 1997)¹⁷. Or, les emplois dans ce secteur sont peu accessibles à la population en difficulté des départements ruraux de l'enquête qui est plutôt âgée et possède un faible capital scolaire.

Ce rappel du contexte est donc indispensable pour relativiser les résultats des dispositifs en matière d'effets sur les trajectoires d'insertion professionnelle de la population enquêtée. En effet, comme le soulignent les travaux de la DARES, l'évaluation des effets d'un dispositif ne peut faire l'économie de la trajectoire antérieure au passage dans le dispositif ou l'action pour comprendre la position à la sortie des "bénéficiaires". Les difficultés antérieures, sociales et professionnelles, influent de manière importante sur la trajectoire. Tout travail d'analyse de ces trajectoires doit prendre en compte cette dimension longitudinale.

Dès lors, si seulement 21% des personnes rencontrées par le CREDOC, se trouvent sur une trajectoire d'insertion professionnelle, on peut, en prenant en compte les parcours professionnels antérieurs, les éléments de contexte, les caractéristiques de ces personnes, estimer que les actions conduites ont une certaine efficacité. Le taux d'accès à un CDI (près d'un tiers des emplois trouvés à la sortie) traduit cette efficacité. De même, les 20% de personnes de l'échantillon situées dans la "sphère de la précarité" plusieurs mois après leur sortie des actions constituent un résultat qui ne peut être analysé sans faire référence à un contexte de développement des formes d'emplois précaires. Ce phénomène est propre à la conjoncture générale sur le marché du travail, il n'est donc guère étonnant que les personnes enquêtées se retrouvent dans ces formes d'emplois. Ainsi, les actions par lesquelles passent les enquêtés réussissent toutes à les maintenir en activité.

Cependant, près de la moitié des personnes se trouvent, au regard de leur passé professionnel et de leur position au moment de l'enquête sur ce que nous avons qualifié de trajectoire plutôt de "dégradation professionnelle". Il faut malgré tout souligner que l'avenir des personnes de ce groupe reste incertain. Les deux tiers d'entre elles pourraient s'inscrire dans une trajectoire de précarité. Pour les autres, leur position professionnelle actuelle (chômage et/ou RMI) pourrait les rapprocher des personnes connaissant des itinéraires en dehors du monde du travail si cette position se prolongeait.

¹⁷ Alors que dans le même temps, on assiste depuis 1990 à une baisse globale de l'emploi : moins 86 000 entre 1990 et 1997. Comptes et indicateurs économiques. INSEE, Juin 1998.

Ces résultats rejoignent les perceptions des personnels encadrants rencontrés. Au cours des entretiens dans les structures, nombre d'entre eux ont exprimé leur désarroi face aux situations sociales de certains " bénéficiaires ". Les 13% de personnes qui, dans notre enquête, ne " sortent " plus des itinéraires d'exclusion, malgré les dispositifs, font partie de cette fraction de population qui aujourd'hui est menacée d'exclusion professionnelle, puis sociale. Une exclusion de longue durée.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les principaux enseignements de l'évaluation

La démarche proposée pour présenter les résultats de cette évaluation est éminemment compréhensive en ce sens, en premier lieu, qu'elle s'attache à mettre en relation des éléments de contexte (caractéristiques socio-économiques des départements), avec des pratiques institutionnelles (l'utilisation des fonds européens). Cette procédure, " descendante " du général vers le particulier, en quelque sorte, s'attache à mettre en évidence les différents types de facteurs qui peuvent influencer non seulement l'utilisation des fonds européens, mais aussi leurs effets possibles sur les actions mises en place pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté de ce point de vue.

Au terme de cette analyse, il apparaît que ces déterminants sont multiples et de divers ordres. Les grandes données socio-économiques des départements, descriptives des caractéristiques de la demande d'insertion, mais aussi de l'offre possible, constituent vraisemblablement le premier type de variables importantes. La réponse institutionnelle apportée aux problématiques locales par les PDI, conditionne aussi largement l'utilisation des fonds européens. Or il apparaît clairement que s'il n'existe pas de relation " mécanique " et univoque entre un contexte et une réponse institutionnelle donnée, ces deux variables peuvent interagir. D'autres éléments interviennent encore pour complexifier le produit de l'interaction de ces deux types de variables, comme la lourdeur administrative liée à la gestion des fonds européens, par exemple. Mais la démarche poursuivie conduit à mettre en évidence, d'une part, un " principe de réalité " qui tient dans la difficulté sur laquelle butent certains dispositifs mais aussi, d'autre part, la dimension " politique " de la mise en œuvre des mesures d'aide à l'insertion professionnelle.

La combinaison de ces facteurs, en tout cas, rend difficile toute approche comparative de l'utilisation des fonds européens à partir d'indicateurs simples. L'analyse proposée, cependant, permet assez naturellement de pointer les différents impacts possibles des fonds européens, mais c'était là une hypothèse forte proposée d'emblée par le CEE dans son premier rapport préliminaire : *" des effets propres du FSE sur les bénéficiaires ne sont pas distinguables, en général, des effets des actions sur ces mêmes bénéficiaires. En revanche, les effets propres du FSE sont objectivables en matière de création ou maintien de dispositifs propres, d'augmentation de capacité de dispositifs existants, de transformations diverses de l'intervention publique "*¹⁸. Les différents modes d'utilisation des fonds, d'une part, et la diversité des contextes socio-économiques et institutionnels d'autre part, rendent en revanche particulièrement problématique une approche simple en termes d'efficacité et d'efficience.

¹⁸ *Evaluation du programme objectif 3 du FSE pour la France*, Centre d'Etudes de l'Emploi, rapport préliminaire, juillet 96.

Un contexte difficile

La notion d'insertion professionnelle est certes assez neuve, et son contenu ne renvoie en principe pas, dans la littérature, à un contenu univoque et stable. L'examen de la situation socio-économique et institutionnelle des quelques départements ayant participé à cette évaluation, met en évidence de quelle manière, concrètement, elle peut se traduire par la mise en œuvre poursuivant des objectifs malgré tout assez distincts. En ce sens l'étude fait apparaître un principe de réalité qui modère les ambitions qu'on peut nourrir à l'endroit d'une mesure d'aide à l'insertion professionnelle. Or cela ne va pas sans poser la question de la concordance des dispositifs mis en place avec les objectifs affichés par la mesure 14 de l'objectif 3.

Les départements volontaires pour réaliser cette expérience présentent en effet d'emblée un certain nombre de caractéristiques objectives qui, si elles font que l'échantillon ne peut être considéré comme "représentatif" au sens statistique du terme, mettent l'accent sur les difficultés particulièrement aiguës que peuvent rencontrer certains publics quant à l'insertion professionnelle.

On peut ainsi rappeler que, dans l'ensemble (car une typologie permet de nuancer cette description), c'est un caractère assez rural qui spécifie leur contexte socio-économique. D'autre part, si le taux de chômage y est souvent inférieur à la moyenne nationale, il connaît aussi depuis les dernières années une évolution moins favorable qu'en France. La part des chômeurs de longue durée, en revanche, est sensiblement plus élevée que sur l'ensemble du territoire national, ou bien est en augmentation.

Ces grandes données statistiques permettent d'apprécier à leur juste valeur les résultats de l'enquête *ad hoc* réalisée pour les besoins de cette évaluation auprès de personnes bénéficiant ou ayant bénéficié d'actions co-financées par les fonds européens. La structure de l'échantillon ainsi construit, recoupe en grande partie ces grandes données structurelles, mais apporte des éléments de précision supplémentaires. Il apparaît ainsi que ces publics, plutôt âgés et plutôt peu qualifiés, ont connu de longues périodes d'emploi stable, mais peinent manifestement à retrouver une place sur un marché du travail dont la donne s'est profondément modifiée au cours des quinze dernières années. En d'autres termes, si l'approche ne peut pas prétendre être représentative de ce qui se passe en France, elle permet d'aborder la problématique de l'insertion professionnelle dans des contextes particulièrement défavorables, tant du point de vue des caractéristiques de publics, bien souvent "éloignés" de l'emploi classique, que du point de vue des possibilités objectives locales d'emploi.

Des réponses différenciées

Face à ces difficultés, une approche des PDI permet d'identifier trois types de réponses selon le degré de formalisation de leur action. L'opposition produite entre des PDI à orientation "stratégique" et des PDI à orientation "tactique" ne renvoie pas à un quelconque jugement de valeur sur le fonctionnement des dispositifs, en termes d'efficacité, par exemple. La stratégie est ici employée dans

le sens que M. de Certeau attribue à cette notion : “j’appelle stratégie le calcul de rapport de force qui devient possible à partir du moment où un sujet de vouloir et de pouvoir est isolable d’un environnement. Elle postule un lieu susceptible d’être circonscrit comme un propre, et donc de servir de base à une gestion de ses relations avec une extériorité distincte (des concurrents, des adversaires, une clientèle, des “cibles” ou “objets” de recherche...) ”¹⁹. On pourrait certes discuter de cette définition car elle contient plusieurs propositions problématiques, mais on la retiendra ici pour ce qu’elle rend compte de la tentative d’un pouvoir de se défaire, relativement, de la pression qu’exerce un environnement sur lui. Très concrètement, cette catégorie regroupe les PDI qui définissent formellement des objectifs globaux à partir d’une analyse centralisée des besoins sur le terrain, et qui déclinent ces grandes orientations en objectifs opérationnels.

Par opposition, ce qui caractérise la logique “tactique”, est bien un “calcul qui ne peut compter sur un propre (...). La tactique ne dispose pas de base où capitaliser ses avantages, préparer ses expansions et assurer une indépendance par rapport aux circonstances” (*idem.*). En l’occurrence, sont donc compris sous ce terme, les PDI formalisant moins une procédure d’analyse des besoins, de définition des objectifs globaux assurant une cohérence à l’ensemble du dispositif, et mettant en place les modalités de contrôle de réalisation des objectifs. Plusieurs raisons expliquent l’inscription d’un département dans une logique ou bien dans l’autre : son histoire socio-économique récente, l’homogénéité des territoires qu’il couvre, la pression exercée par la demande d’insertion, en sont quelques exemples. Il n’y a donc pas de hiérarchisation produite *de facto* entre ces deux catégories de départements, même s’il semble se dessiner une solution de continuité entre elles, une évolution logique possible, comme l’indique le troisième groupe de départements dits “en transition”.

Le croisement des données socio-démographiques et le type de réponse apportée par un PDI n’est pas univoque. On peut cependant constater que les départements ayant le mieux formalisé une logique stratégique sont ceux dans lesquels la pression de la demande est la plus “sensible”. Cela ne signifie pas nécessairement qu’elle ait atteint un certain niveau objectif (un taux de chômage donné, une certaine quantité d’allocataires du RMI, etc.). C’est davantage une pression ressentie en fonction des possibilités locales de traitement de la demande, très relative donc, qui peut décider les autorités à s’engager dans une démarche de rationalisation des moyens, et d’anticipation. Plusieurs facteurs, finalement, peuvent rendre compte de la variabilité de la réponse à une demande identifiée :

◆ L’histoire socio-économique récente.

Certains des départements ayant fait l’objet de l’enquête, affrontent en effet les problématiques de l’insertion depuis les premiers chocs pétroliers, quand il a fallu les engager dans la voie d’une massive “reconversion industrielle”. D’autres, bien entendu, n’ont pas

¹⁹ M. de Certeau : *L’invention du quotidien*, tome 1 “Arts de faire”, Paris, UGE, 1981, p. 20-21.

traversé de telles crises de mutation brutale, et n'ont connu qu'une lente, mais progressive dégradation de la situation de leur marché local de l'emploi.

◆ La prise en compte politique des problèmes d'insertion.

Les élus, et d'une manière générale les grands décideurs institutionnels locaux, peuvent jouer un rôle manifeste dans l'orientation que prend un dispositif. Dans la catégorie des départements " en transition ", particulièrement, nombreux sont les exemples où des décideurs, qu'ils soient élus ou bien qu'ils soient fonctionnaires, ont imprimé un mouvement net, et une réorientation dans le fonctionnement du dispositif.

◆ Les problèmes opérationnels.

Sous cette catégorie sont évoqués différents types de problèmes permettant de comprendre l'éventuel décalage qui peut être constaté entre une volonté affichée par les grandes institutions, et le fonctionnement effectif d'un dispositif. L'articulation du partenariat par exemple, et la professionnalisation des acteurs locaux dans le domaine de l'insertion, sont certainement, à cet égard, des leviers qui facilitent, ou bien freinent, considérablement la mise en œuvre d'actions .

◆ Les systèmes de représentations associés à la notion d'insertion.

Enfin, le dernier type de facteurs, et non des moindres, tient dans l'interprétation, explicite ou implicite, faite de la notion d'insertion professionnelle par les partenaires locaux. A ce titre, trois logiques d'action ont bien été identifiées qui peuvent permettre de rendre compte de l'orientation de l'action développée par les départements :

– Une logique d'insertion professionnelle directe :

Ce type d'actions s'inscrit dans une logique de " sas ", dans laquelle les structures d'aide à l'insertion n'apportent qu'un soutien provisoire, et assurent une fonction de médiation entre le chômage et le marché de l'emploi classique.

– Une logique de ré-entraînement au monde du travail, de resocialisation :

Les problèmes rencontrés par certains publics les rendent difficilement employables à court terme sur le marché du travail. Un certain nombre de structures proposent donc des actions de remise en condition de personnes, avant qu'ils n'entreprennent une véritable recherche d'emploi sur le marché du travail.

– Une logique de gestion de l'exclusion :

Le constat des faibles possibilités locales d'insertion durable, ou à tout le moins dans les conditions du marché de l'emploi classique, peut décider les partenaires à s'orienter

vers la mise en place de structures permettant l'emploi pérenne des publics les plus éloignés des conditions d'occupation d'un poste de travail dans une entreprise privée.

En réalité, bien des exemples montrent que ces trois types d'actions ne sont pas exclusifs. L'intervention d'un dispositif, le plus souvent, combine ces trois approches selon un dosage chaque fois différent. Toutefois, en fonction de la définition des priorités, reconnue au travers de la répartition des moyens, par exemple, on peut classer un département dans tel type, plutôt que tel autre.

Il est de même bien entendu que ces différents facteurs ne sont pas indépendants les uns des autres. L'ancienneté de la problématique de l'insertion entretient ainsi un évident rapport avec la conscience que peuvent en avoir les décideurs politiques, mais aussi avec le degré de coopération des partenaires, et avec la professionnalisation des acteurs. Ces différents indicateurs de moyens, enfin, mis au regard des possibilités objectives d'emploi, peuvent déterminer l'engagement d'un dispositif dans l'une des trois logiques de l'insertion. Le croisement de ces variables rend donc complexe la lecture des politiques d'insertion mises en place au niveau local, mais elle fait apparaître, en tout cas, un principe de réalité qui conditionne très largement les attentes qu'on peut nourrir de ces dispositifs.

L'efficacité des fonds européens

Cette question de fond ne peut manquer de nous interroger sur l'efficacité des dispositions prises pour faire face au chômage dans certains départements et, partant, sur celle des fonds européens utilisés dans cette optique. Si la mesure 14 de l'objectif 3 se propose en effet de favoriser l'insertion professionnelle des personnes menacées d'exclusion, quel peut être l'indicateur qui permet de rendre compte du degré d'atteinte de cet objectif ? Selon les logiques développées, le constat ne peut être que différencié. L'action de certains départements ne peut être appréciée au regard du nombre de personnes "remises à l'emploi" sur la base, par exemple, de l'obtention d'un contrat à durée déterminée de six mois. Parce qu'ils ne disposent pas des moyens internes (volonté politique, compétences...) ou externes (relais avec le monde économique, possibilités d'emploi...) de mettre en œuvre une telle politique, leur action s'apprécie d'un point de vue qualitatif, comme l'acquisition de compétence professionnelle. D'autre part, la plupart des départements développant simultanément, quoiqu'à des degrés divers, ces trois logiques d'intervention, on ne saurait évaluer l'efficacité de leur action à partir d'un seul critère. Une même mesure, comme le chantier d'insertion, peut en effet recouvrir des acceptions fort différentes d'un département à l'autre, et dans un même département.

Les fonds européens destinés à favoriser l'insertion professionnelle sont donc utilisés à des fins très diverses dans le détail, en fonction de l'objectif visé : remettre à l'emploi, ré-entraîner au travail, ou bien encore "occuper". Globalement, compte tenu des difficultés rencontrées dans les

départements qui ont fait l'objet de cette enquête, du point de vue des publics concernés, de leur fonctionnement institutionnel, et des possibilités du marché du travail local, on ne peut que mettre en évidence le rôle qu'ils jouent y compris dans la mise en place d'actions qui ne peuvent que tenter d'enrayer des trajectoires marquées par l'éloignement des possibilités de l'emploi dans les conditions actuelles du marché de l'emploi.

Les formes de l'utilisation des FSE

La diversité des fonctionnements institutionnels des PDI détermine un cadre pluriel qui détermine donc des modalités d'utilisation des FSE extrêmement variées. Or un aperçu de ces formes du recours au fonds européens permet de faire apparaître les impacts qu'ils peuvent avoir sur les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des personnes en difficulté. Selon le contexte dans lequel ils s'inscrivent, on a pu identifier quatre principales formes d'utilisation des fonds européens.

◆ L'utilisation stratégique.

Dans un certain nombre de départements, les fonds européens sont destinés à un usage bien identifié : des objectifs précis et formels leur sont assignés. Cette logique coïncide donc logiquement avec les PDI à "orientation globale stratégique". Dans ce cas, on a notamment pu remarquer que des départements consacrent les fonds européens à l'expérimentation de nouvelles solutions d'insertion. Leur usage, comme le soulignent alors volontiers les intervenants interrogés, autorise une "prise de risques", et facilite l'obtention d'un accord des élus. Il n'y a cependant pas que dans les PDI stratégiques que ce type d'utilisation se trouve et certains départements "en transition" développent une "pratique" équivalente des FSE. Il en est ainsi d'un département qui emploie les fonds européens aux fins de consolidation, de pérennisation des structures offrant des possibilités d'emplois.

Ainsi, alors que les premiers départements tendent le plus souvent à s'inscrire dans une logique d'insertion professionnelle directe (logique de sas), visant donc la sortie des dispositifs vers l'emploi, celui dont il a été question en second lieu illustre particulièrement bien la logique de "gestion de l'exclusion".

◆ L'utilisation stratégique *a posteriori*.

Plus caractéristique de la pratique des départements "en transition" apparaît cette deuxième forme de l'utilisation des fonds européens. Certains départements, sans plan pré-établi, ni instruments de suivi dédiés, mais après avoir constaté des effets spécifiques liés aux FSE, rationalisent l'usage qu'ils en font. Très révélateurs de cette démarche, sont ceux qui usent des fonds européens pour augmenter la capacité d'accueil des structures en place, voire qui ouvrent ces structures à d'autres publics en difficultés que les bénéficiaires du RMI.

- ◆ L'utilisation sur des actions ciblées.

D'emblée, d'autres départements limitent leur recours au FSE au financement d'actions extrêmement précises, qui sont le plus souvent reconduites d'une année sur l'autre dans des conditions assez proches. Ainsi plusieurs départements consacrent-ils les fonds européens au financement de mesures d'accompagnement : formation, encadrement, suivi personnalisé.

- ◆ L'utilisation sur des actions non ciblées.

Un dernier type d'utilisation consiste à utiliser la manne européenne sans lui affecter de destination précise.

Deux attitudes parmi celles qui viennent d'être décrites sont l'occasion de rappeler un problème particulier lié aux FSE, et qui tient dans la contrainte qu'ils imposent : " l'utilisation stratégique *a posteriori* ", et " l'utilisation ciblée ". En ce sens, il apparaît clairement que les formes d'utilisation des FSE peuvent être autant déterminées par le cadre institutionnel dans lequel ils interviennent, que par les difficultés qu'ils imposent. Il entre donc aussi dans la détermination de ces deux types de pratiques des FSE, une volonté de diminuer le poids de la contrainte qu'ils font peser.

Une première limite tient dans l'incertitude qui subsiste parfois quant à la connaissance que les acteurs départementaux peuvent avoir des critères d'éligibilité des actions pouvant être financées. Signalons ainsi qu'un des départements participant à l'enquête a renoncé, pendant la durée de l'évaluation, à faire une demande de fonds européens dans la mesure où les actions qu'il finançait jusqu'alors se sont finalement révélées être inéligibles.

La principale contrainte reste cependant liée à la lourdeur administrative du dispositif. Il s'agit là, vraisemblablement, d'un obstacle à une utilisation plus importante des fonds, particulièrement dans les départements les moins organisés. Tous les intervenants locaux interrogés, ou peu s'en faut, nous ont en effet signalé cette difficulté, mais elle apparaît bien moins ressentie dans les départements ayant davantage formalisé une stratégie.

La diversité des modalités d'utilisation des financements européens, tant sur le fond que sur la forme, est donc au moins aussi grande que celle des objectifs poursuivis par les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle. C'est d'ailleurs ce qui rend particulièrement problématique toute approche de leur efficience.

Les impacts

La mesure de leur impact permet de mieux mettre en évidence un effet propre aux fonds européens, et leur mode d'utilisation le conditionne en effet assez largement. Ainsi selon la manière

dont sont utilisés les FSE, on peut faire apparaître des impacts sur les actions, et dans une certaine mesure, sur les bénéficiaires ; ou bien des impacts sur les dispositifs.

Lorsque les fonds européens sont dédiés à des fins précises, que ce soit dans le cadre d'une stratégie globale ou bien dans un autre contexte, les fonds européens peuvent avoir une incidence directe et une incidence indirecte sur les actions financées et sur les personnes qui en bénéficient.

Des effets directs se produisent surtout lorsque les fonds sont consacrés au financement de mesures complémentaires visant notamment à améliorer le suivi et l'accompagnement, personnalisé ou collectif, voire la formation, des bénéficiaires des actions. En ce sens, il est clair qu'ils permettent de valoriser l'action mise en place, voire d'améliorer son efficacité. Des effets moins directs peuvent aussi être constatés lorsque les fonds interviennent pour élargir l'intervention d'une ou plusieurs actions : en l'ouvrant à d'autres publics, en élargissant ses activités, etc. Autrement dit, le premier impact des FSE consiste à élargir et diversifier les possibilités d'intervention, sans que les départements n'aient à effectuer d'arbitrage parmi les financements déjà alloués à l'insertion professionnelle.

Dans le même ordre d'idée, bien que les effets concernent moins directement les bénéficiaires ou les actions eux-mêmes, les FSE permettent un élargissement du dispositif. Parce qu'ils constituent un apport financier supplémentaire, en premier lieu, ils autorisent ou bien un certain redéploiement des crédits, ou bien plus simplement une augmentation des capacités de l'offre en chantier d'insertion. Cet effet, assez général, relève d'un certain " effet d'aubaine " bien présent dans l'esprit des décideurs locaux. Nombreux sont en effet les intervenants que nous avons rencontrés qui nous ont déclaré avoir déposé des dossiers de demande de fonds européens, parce que cela leur était proposé par leurs élus, sans autre projet. En revanche, on a vu de quelle manière les FSE pouvaient s'inscrire dans une stratégie plus globale, et intervenir pour innover, prendre des risques, et développer l'offre d'insertion d'une manière encore plus positive.

Rien n'indique d'une façon certaine, enfin, que l'usage des fonds européens ait modifié substantiellement le fonctionnement d'un dispositif. Certes certains PDI sont-ils en ce moment " en transition ", et ce sont précisément ceux qui sont le plus enclins à rationaliser leur usage des FSE. Cependant, les facteurs qui déterminent cette évolution sont certainement plus globaux, et les dix ans du RMI ont parfois été l'occasion de remettre en question le fonctionnement d'une mesure dont on a alors ressenti qu'elle " s'essouffait ", localement. Il faut aussi reconnaître que le recours aux fonds européens n'a pas partout pu produire des effets bien tangibles : la première demande, pour certains départements, ne remonte en effet qu'à 1995... à peine le temps qu'il faut pour constater des vraies évolutions et des résultats.

ANNEXES

Document unique de programmation 1994-1999

Objectif n°3 :

Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'exclusion du marché du travail ; promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.

Fiche technique par mesure — Objectif n° 3

Axe prioritaire n° 3: intégration des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail

Accès à l'emploi et à la qualification par une mise en situation de travail
Mesure n° 14: insertion par l'économique des personnes menacées d'exclusion

Autorité responsable de l'exécution: ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle; mission du Fonds social européen

Description de la mesure

Couverture géographique: France, hors zones de l'objectif n° 1.

Public concerné: jeunes et adultes menacés d'exclusion, bénéficiaires du RMI.

Objectif

Ces actions seront mises en œuvre, notamment par:

— *l'aide à l'emploi:*

les entreprises d'insertion se situant dans l'économie marchande ont pour vocation de faciliter l'insertion sociale et professionnelle de personnes rencontrant des difficultés importantes; les aides de l'État, notamment les aides au poste, d'un montant de 38 000 FF par poste et par an, viennent compenser l'effort spécifique que ces entreprises réalisent pour l'emploi de ces personnes et les surcoûts liés à leur faible productivité et à l'encadrement technique et social nécessaires, ces entreprises ayant un rôle de sas vers l'emploi durable en entreprise classique;

— *le développement de chantiers-écoles:*

ces stages, en chantiers-formations, avec un encadrement technique (maître d'œuvre-formateur chef de chantier) et pédagogique (contrôle de l'AFPA) permettent à des détenus en échec scolaire refusés dans les stages de formation professionnelle d'exercer une réelle fonction dans le monde du travail vers une employabilité reconnue et rémunérée, notamment en milieu pénitentiaire;

— *dans le cadre de la politique de la ville, pour lutter contre l'exclusion dans la ville, le développement:*

- des plates-formes multiservices dans les quartiers, en favorisant l'accès au marché du travail ou à la formation,
- des régies de quartiers (en favorisant l'insertion professionnelle des jeunes dans les quartiers prioritaires de la ville),
- de l'aide à l'emploi dans les quartiers (en renforçant l'implication des entreprises dans les quartiers, par une aide à l'expérimentation de nouvelles formules partenariales d'investissement et d'emploi entre les entreprises et les villes);

— *des actions de formation des acteurs de l'insertion par l'économie:*

- formation de base en atelier,
- formation d'adaptation à l'entreprise et des chefs d'équipe formateurs dans le cadre de structures pilotes d'insertion par le travail;

— *un soutien à des expérimentations d'insertion par l'économie telles que:*

- la diversification des secteurs d'activité,
- l'essaimage (géographique ou par filière),
- l'extension à des publics spécifiques (toxicomanes...),
- la création d'activités par la personne elle-même.

Ces actions sont mises en œuvre à l'initiative de l'État ainsi qu'à l'initiative des collectivités locales, notamment les conseils généraux, qui sont responsables des plans départementaux d'insertion pour les bénéficiaires du RMI. Dans ce cadre, les conseils généraux multiplient les expériences telles que chantiers-écoles, contrats aidés dans le domaine de l'environnement par exemple, emplois de proximité...

Intervention du Fonds social européen

Le financement du FSE permettra d'accroître le nombre de bénéficiaires et de développer la qualité des formations ainsi que le suivi individualisé.

Il aidera également l'ingénierie du développement et l'appui aux personnes pour la création de leur propre emploi.

Indicateurs

- Nombre de personnes (ou autre unité physique):
 - volet régional: 137 000 personnes,
 - volet national: 253 579 personnes.

- Coût horaire moyen (actions de formation, de préformation, de conseil, d'orientation...):

- Durée moyenne de la formation ou de l'aide:

- Montant de l'aide par personne/structure par semaine:
 - volet régional (PDI): aide moyenne par personne et par an: 13 688 FF,
 - volet national: 11 590 FF par personne et par an.

Indicateurs physiques et résultats attendus

Les indicateurs seront précisés lors des réunions de comité de suivi après examen dans le cadre du partenariat avec les divers partenaires impliqués dans l'insertion économique.

Mesure n° 14 — Insertion par l'économie de personnes menacées d'exclusion

Plan financier (en Mio ECU)

Année	Coût total	Financement public, État	Financement public, autre	Financement privé	FSE
1994	131,912	56,350	27,942	1,761	45,859
1995	133,987	56,350	27,942	1,761	47,934
1996	134,223	56,350	27,942	1,761	48,170
1997	134,948	56,350	27,942	1,761	48,895
1998	133,800	56,350	27,942	1,761	47,747
1999	136,982	56,350	27,942	1,761	50,929
Total	805,852	338,099	167,653	10,567	289,533

Plan financier (en FF)

Année	Coût total	Financement public, État	Financement public, autre	Financement privé	FSE
1994	867 225 086	370 459 732	183 699 654	11 578 500	301 487 200
1995	880 867 266	370 459 732	183 699 654	11 578 500	315 129 380
1996	882 421 211	370 459 732	183 699 654	11 578 500	316 683 325
1997	887 188 626	370 459 732	183 699 654	11 578 500	321 450 740
1998	879 640 831	370 459 732	183 699 654	11 578 500	313 902 945
1999	900 558 637	370 459 732	183 699 654	11 578 500	334 820 751
Total	5 297 901 657	2 222 758 392	1 102 197 924	69 471 000	1 903 474 341

Plan de financement détaillé indicatif (en FF)

Intitulé de la mesure	Période	Coût total	Financement public	Financement privé	Recettes	FSE
Volet national	1994-1999	3 322 758 392	2 222 758 392			1 100 000 000
Volet régional	1994-1999	1 975 143 268	1 102 197 925	69 471 000		803 474 341
Total		5 297 901 660	3 324 956 317	69 471 000		1 903 474 341

Insertion par l'économie et plans départementaux d'insertion (en FF)

Région	Nombre de personnes	Montant aide annuelle/ personne	Coût total	Financement public	Financement privé	FSE
Alsace						
Aquitaine	10 422	10 500	109 440 000	93 240 000	0	16 200 000
Auvergne	4 236	17 000	71 791 394	35 895 697	0	35 895 697
Bourgogne	9 000	6 600	59 400 000	48 600 000	0	10 800 000
Bourgogne	2 390	18 000	43 000 000	34 600 000	0	8 400 000
Bretagne	1 550	19 344	29 983 200	14 991 600	0	14 991 600
Centre	21 720	8 245	179 083 467	112 186 000	0	66 897 467
Centre	300	4 000	1 200 000	600 000	0	600 000
Champagne-					0	
Ardenne	6 890	13 120	90 400 000	45 200 000	0	45 200 000
Franche-Comté	3 450	11 675	40 280 000	20 140 000	0	20 140 000
Languedoc	0	0	90 596 326	49 208 663	0	41 387 663
Limousin	4 860	6 375	30 984 400	21 742 580	0	9 241 820
Lorraine	9 000	8 032	72 294 800	36 147 400	0	36 147 400
Lorraine	3 000	9 047	27 141 720	13 570 860	0	13 570 860
Midi-Pyrénées	2 750	27 000	74 052 000	37 026 000	0	37 026 000
Nord-Pas-de-Calais	4 100	29 268	120 000 000	60 000 000	0	60 000 000
Basse-Normandie	2 190	17 000	37 200 000	18 600 000	0	18 600 000
Haute-Normandie	5 960	17 939	106 920 000	75 835 000	0	31 085 000
Pays de la Loire (1)	11 120	25 000	278 000 000	139 000 000	0	139 000 000
Picardie	9 920	12 500	124 000 000	62 000 000	0	62 000 000
Poitou-Charentes	5 600	9 000	50 527 574	27 786 125	0	22 741 448
PACA	2 500	19 200	48 000 000	24 000 000	0	24 000 000
PACA	1 120	18 046	20 200 000	10 100 000	0	10 100 000
Rhône-Alpes	2 280	26 000	59 280 000	35 280 000	0	24 000 000
Île-de-France	13 342	15 842	211 368 386	86 448 000	69 471 000	55 449 386
Île-de-France	5 206	14 817	77 137 020	40 993 450	0	36 143 570
Total	137 700	13 688	1 975 143 268	1 102 197 925	69 471 001	803 474 341

(1) Ces montants incluent les PLIE qui seront dissociés ultérieurement.

Dépôt légal : décembre 1999

ISSN : 1242-7764

ISBN : 2-84104-153-0

