SYNTHÈSE

En octobre 2010, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé d'inscrire à son programme de travail **l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe**. Essentielle pour l'amélioration du pilotage de l'action publique, cette évaluation n'en constituait pas moins **un véritable défi**, pour le moins ambitieux, sinon audacieux. Pour y répondre, le présent rapport comporte, tout d'abord, plusieurs éléments d'analyse transversale sur la performance des politiques sociales en Europe, ainsi qu'un second volet, thématique, ayant pour objet l'évaluation de la performance comparée des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'une part, et de deux politiques sociales à destination des familles, d'autre part.

Il est appuyé sur deux études comparatives, portant sur cinq pays européens (1) outre la France, réalisées par des prestataires externes, sur appel d'offres. Le groupe de travail a par ailleurs auditionné plus de 80 personnes, au cours de 40 auditions et tables rondes. Les rapporteurs se sont également rendus à Stockholm, à Bruxelles, à Londres et à Berlin, où une quarantaine de représentants des différentes parties prenantes ont été entendus. Parallèlement, des questionnaires ont été adressés par les rapporteurs aux ambassades et aux parlements dans quinze pays européens.

Première partie : Éléments d'analyse transversale

LA PERFORMANCE DES POLITIQUES SOCIALES EN EUROPE : QUELS ENJEUX, QUELLES REPONSES POLITIQUES ?

● *La performance* a tout d'abord été définie comme la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, en termes notamment d'**efficacité** socio-économique (pour le citoyen), d'**efficience** (pour le contribuable) et de **qualité de service** (pour l'usager). Il est également apparu nécessaire d'inscrire son évaluation dans une **temporalité suffisamment longue** pour prendre en compte, par exemple, les économies qu'une réforme peut être susceptible de générer, à plus ou moins long terme. Le suivi de la performance des politiques sociales constitue aujourd'hui **un impératif** pour améliorer leur gestion et éclairer la décision publique**.** Dans cet objectif, de nombreux enseignements peuvent être tirés de l'observation de bonnes pratiques dans d'autres pays, même si les comparaisons internationales appellent certaines précautions, par exemple sur l'interprétation des différents indicateurs.

(1) *Allemagne, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.*

● *Par rapport aux autres pays européens*, la France se caractérise par un **niveau particulièrement élevé de dépenses sociales**, qui représentent aujourd'hui plus de **31 % du PIB** (produit intérieur brut), mais aussi par leur **augmentation sensiblement plus marquée** que la moyenne des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies.

Dans le domaine social, les performances françaises sont le plus souvent au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Le **dynamisme démographique** de la société française, **l'espérance de vie** à la naissance, **la durée de la vie en retraite** ou encore **l'efficacité redistributive du système fiscalo-social dans son ensemble** apparaissent comme des points forts du modèle français en comparaison internationale. D'autres résultats moins favorables posent question : en particulier, la **faiblesse des taux d'emploi** par rapport à d'autres pays et par rapport aux objectifs européens. Même dans les domaines où les performances françaises sont bonnes, les évaluations soulignent que des progrès sont possibles : en particulier, dans le domaine de la santé, **des progrès dans la lutte contre les inégalités de santé, la coordination des soins et la réduction des frais administratifs**. Enfin, une analyse fine à partir des indicateurs français et européens – élaborés pour leur part dans le cadre de la nouvelle stratégie « Europe 2020 » qui a fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion un des objectifs phares de l'Union européenne – montre **une tendance à l'aggravation des inégalités et de l'exclusion** en France, même si les inégalités de revenus en France sont plus faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Alors que **le taux de pauvreté** relatif au seuil de 60 % du revenu médian s'établit à **13,5 % selon l'Insee (2009)**, l'indicateur européen, plus complet, qui tient également compte de la pauvreté en conditions de vie et des ménages dont aucun membre ne travaille, révèle qu'**avec 18,4 % des Français concernés par le risque de pauvreté ou d'exclusion** en 2009, la France est plus performante que la moyenne de l'Union européenne mais **seulement à la 9e place après la République Tchèque, les Pays-Bas et la Suède, notamment**.

● *Pour renforcer la performance des politiques sociales*, le rapport préconise tout d'abord d'améliorer leur pilotage et leur évaluation, au regard notamment de pratiques observées dans plusieurs pays européens, et de :

→ organiser chaque année **un débat au Parlement sur l'efficacité des politiques sociales**, qui porterait par exemple sur des thèmes correspondant à certains des objectifs des programmes de qualité et d'efficience (PQE), et dont le choix serait partagé entre la majorité et l'opposition ;

→ développer le recours à **l'expérimentation dans le champ social**, en définissant un programme pluriannuel d'expérimentations, soumis pour avis à la commission des Affaires sociales et en organisant régulièrement des débats en séance publique à l'Assemblée nationale sur les résultats des expérimentations ; et d'améliorer **l'évaluation** des politiques et d'en tirer tous les enseignements pour une conduite pragmatique des réformes dans la durée, fondée sur une démarche d'amélioration en continu des dispositifs ;

→ renforcer **l'évaluation des politiques locales** et favoriser les échanges de bonnes pratiques par la création d'un tableau de bord commun pour la comparaison de l'action sociale décentralisée et d'un fonds de « recherche et développement » des politiques sociales locales, financé conjointement par l'État et les collectivités territoriales.

Le rapport propose également de s'appuyer sur les outils de l' « Europe sociale », encore trop souvent négligée et de :

→ redéployer le **Fonds social européen**, en fonction de l'objectif européen de sortir 20 millions d'Européens de la pauvreté et de l'exclusion d'ici 2020, et en France, faciliter l'accès des associations innovantes dans le domaine social à ces financements ;

→ conserver un programme européen d'**aide alimentaire aux plus démunis** après 2014, dans le cadre des engagements de l'Union européenne exprimés dans la stratégie Europe 2020.

Seconde partie : Analyse de la performance comparée de différentes politiques publiques dans cinq pays européens

LES FACTEURS DE PERFORMANCE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN EUROPE

● *Des enjeux transversaux s'attachent à l'évaluation des politiques de l'emploi* : le poids des cotisations sociales sur le travail en France rend aujourd'hui nécessaire une réflexion sur **le financement de la protection sociale** et sur le système fiscal. De plus, l'efficacité de la politique de l'emploi est intrinsèquement liée à la croissance économique, appelant **une politique volontariste de développement industriel et d'innovation**.

À la demande des rapporteurs, le cabinet Euréval a réalisé une comparaison des politiques de l'emploi dans cinq pays européens (Allemagne, France, Portugal, Royaume-Uni, Suède) et une synthèse des travaux d'évaluation consacrés, dans ces pays, à l'efficacité de l'accompagnement et des dispositifs censés favoriser le retour à l'emploi.

● *Par rapport à ses voisins européens, la France* se caractérise par la **complexité et l'éclatement des structures** d'accompagnement des demandeurs d'emploi, par la **faiblesse des effectifs du service public de l'emploi affectés au placement** et par **une adaptation moindre** des ressources humaines et financières. Les autres pays européens étudiés paraissent plus réactifs que la France dans **l'ajustement des moyens à la conjoncture**. Les conseillers du service public de l'emploi y ont **plus d'outils**, de prestations ou d'aides sociales à leur disposition et **plus d'autonomie** que les conseillers français. Les rapporteurs préconisent de :

→ **lancer une expérimentation** avec des collectivités territoriales volontaires sur **le rapprochement des acteurs de l'Emploi, de l'Entreprise et de**

la Formation professionnelle sous une direction commune pour identifier et promouvoir les meilleures pratiques.

● *La synthèse des travaux de recherche réalisés dans le domaine des politiques de l'emploi* a mis en évidence des enseignements peu nombreux mais robustes sur l'efficacité des politiques de l'emploi. **Les exonérations de charges sociales sur les salaires des moins qualifiés se sont révélées efficaces** mais pourraient constituer une trappe à bas salaire et limiter la progressivité des carrières. **Le renforcement et la personnalisation de l'accompagnement** des demandeurs d'emploi a un impact favorable sur le retour à l'emploi, susceptible de générer des économies pour l'assurance chômage. Plusieurs dispositifs **doivent être mieux ciblés : la formation professionnelle** doit être encouragée en période de récession, en privilégiant les formations en alternance, et pour augmenter la qualité de l'emploi à plus long terme. **Les contrats aidés** sont utiles pour les publics structurellement éloignés de l'emploi ou pour donner un « coup de pouce » temporaire. Enfin, les évaluations européennes montrent de façon convergente que **les prestataires privés ne sont pas plus efficaces** que l'opérateur public pour les mêmes missions. Les rapporteurs insistent sur la nécessité de

→ **mettre un terme à l'instabilité juridique et financière relative aux contrats aidés**, qui nuit à l'efficacité de ces dispositifs, et veiller à des durées de contrat suffisantes pour permettre un accompagnement, une formation et une insertion durable des bénéficiaires.

Pour améliorer les performances du service public de l'emploi français, les rapporteurs proposent les mesures suivantes :

→ **renforcer et personnaliser l'accompagnement** des demandeurs d'emploi, en organisant rapidement un premier entretien consacré à l'indemnisation, suivi d'un second sur l'accompagnement professionnel et en intensifiant les contacts ;

→ **adopter une approche globale du demandeur d'emploi,** en renforçant la coordination entre les professionnels du retour à l'emploi et ceux de l'insertion sociale, en utilisant plus fréquemment et plus efficacement les aides à la reprises d'activité (aide au permis de conduire, aide à la garde d'enfants) et en intervenant le plus en amont possible de la fin des dispositifs temporaires comme les contrats aidés ;

→ **renforcer les compétences, l'expertise et l'autonomie des conseillers de Pôle Emploi**, en renonçant à la généralisation du métier unique tout en encourageant la polyvalence pour ceux qui le souhaitent, en renforçant la formation des conseillers et leur autonomie ;

→ **adapter les moyens de Pôle Emploi à la conjoncture et au niveau de chômage**, en augmentant le nombre de conseillers pour maintenir le niveau de service en période de crise et pour cela, en permettant un recours accru aux CDD ;

→ **être plus à l'écoute des usagers**, en confirmant le rôle et l'importance des lieux d'échanges entre les usagers et Pôle Emploi et en confiant au Médiateur la responsabilité d'un rapport annuel plus complet sur la satisfaction des bénéficiaires.

L'ARTICULATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE : UN DEFI PERSONNEL, UN ENJEU COLLECTIF

Le rapport comporte une analyse de deux politiques sociales à destination des familles, qui s'est appuyée sur une étude comparative réalisée, à la demande des rapporteurs, par Sciences Po/ le Centre d'études européennes (CEE), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

● *Des enjeux majeurs s'attachent aux politiques visant à favoriser l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle*, en termes économiques, sociaux et sociétaux. En effet, au regard des difficultés parfois rencontrées dans ce domaine, qui peuvent être plus aiguës encore pour des parents seuls, ces politiques sont susceptibles de favoriser l'augmentation des **taux d'activité** des parents, et particulièrement des mères, ainsi que **la qualité de l'emploi** et **l'égalité entre les hommes et les femmes**. Elles peuvent également contribuer à la **consolidation des systèmes de protection sociale** et à la performance des entreprises.

La France se place au **premier rang des pays de l'OCDE pour les différentes aides apportées aux familles**, qui représentent 3,7 % du PIB ; des moyens importants sont en particulier alloués aux mesures visant à favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, qui constitue aujourd'hui un objectif clairement identifié des politiques publiques.

● *L'analyse comparée des politiques d'articulation* fait tout d'abord ressortir plusieurs spécificités françaises, notamment un système socio-fiscal moins individualisé que dans certains autres pays, et **un congé parental très féminisé, plus long et moins bien rémunéré** que dans certains pays, en particulier la Suède et l'Allemagne. Par ailleurs, on constate en France une **très bonne prise en charge des enfants de trois à six ans**, mais, *a contrario*, un **manque de places d'accueil pour les moins de trois ans**, les besoins non couverts étant estimés à environ 350 000 places. En tout état de cause, l'accès à des modes de garde de qualité présente des enjeux importants en termes d'égalité des chances, de réussite scolaire et de lutte contre les inégalités sociales.

Dans l'analyse de la performance des politiques d'articulation, la France se distingue par de **bons résultats** dans certains domaines, en particulier **la natalité** et **l'insertion professionnelle des femmes**, qui se fait plutôt **à temps plein.** Il existe néanmoins des **voies d'amélioration** afin de favoriser **l'égalité des genres**, l'accès ou le retour à **l'emploi des mères** et de mieux répondre aux **difficultés** parfois exprimées par les parents en matière de conciliation.

Il convient également de souligner la persistance d'écarts salariaux entre les hommes et les femes : une étude récente de l'OFCE montre ainsi qu'une cohorte d'hommes, dans la tranche des quarantenaires, gagnent 17 % de plus qu'une cohorte de femmes disposant des mêmes caractéristiques (même âge, ayant des enfants, aucune interruption de carrière pour les élever, diplômes et expériences égaux, voire supérieurs pour les femmes), et que l'essentiel de cette différence (70 %) reste inexpliqué.

● *Pour créer les conditions d'un* ***meilleur équilibre des temps*** *professionnels et familiaux,* le rapport préconise en conséquence :

→ d'aller progressivement vers **un congé parental plus court**, de quatorze mois, en **incluant deux « mois d'égalité »** non transférables, qui seraient réservés à celui des parents n'ayant pas pris le reste du congé, **et mieux rémunéré** qu'aujourd'hui, par exemple à hauteur des deux tiers du salaire antérieur, en s'inspirant des dispositifs mis en place en Suède et en Allemagne ;

→ de poursuivre le **développement de l'offre de garde** de la petite enfance, en particulier en accueil collectif, qui est très développé dans les pays nordiques, tels que la Suède, et **en maintenant au moins au niveau actuel la scolarisation des enfants de moins de trois ans** ;

→ de favoriser **le développement de la négociation collective et des bonnes pratiques en milieu professionnel** en matière d'articulation entre le travail et les responsabilités familiales, au regard notamment de l'implication des entreprises dans ce domaine en Allemagne. Les directeurs des ressources humaines de l'entreprise (DRH) des entreprises doivent penser l'organisation du travail (horaires, prise en compte des modes de garde des enfants…), en fonction d'un objectif de meilleure conciliation travail/famille, qui vise à favoriser une paternité active et un véritable partage des tâches familiales, y compris ménagères dans le couple, par une meilleure implication des hommes (double journée de travail pour les femmes).

Les rapporteurs souhaitent ainsi offrir de meilleures opportunités de carrières aux mères et plus de temps de famille aux pères.

LES FAMILLES MONOPARENTALES : ENTRE CIBLAGE ET UNIVERSALISME, DES REPONSES ADAPTEES AUX SITUATIONS PARTICULIERES DE VULNERABILITE

● *En France comme en Europe,* **les familles monoparentales sont particulièrement exposées au risque de pauvreté et de précarité** et il s'agit très majoritairement de mères seules. Le taux d'emploi des parents isolés est plus élevé en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE, contrairement au taux de pauvreté qui lui est nettement inférieur. Toutefois, dans les cinq pays européens étudiés, y compris en France, le taux de chômage des mères seules est partout supérieur à celui de l'ensemble des mères.

● *Dans les cinq pays sous revue, les politiques publiques en direction des familles monoparentales* se caractérisent par une certaine diversité, illustrant les différentes figures contemporaines de l'État social. Certains pays, comme la France ou le Royaume-Uni ont ainsi adopté des dispositifs spécifiques en faveur des parents isolés, contrairement à d'autres pays, tels que la Suède, qui ont adopté une approche dite universaliste. Par ailleurs, des réformes ont été mises en place dans plusieurs pays afin de favoriser l'accès à l'emploi et lutter contre la pauvreté des parents isolés, les formes de protection sociale évoluant ainsi progressivement du « maternalisme » à l'activation.

● *De l'évaluation de la performance comparée des différentes politiques publiques*, il ressort tout d'abord l'absence d'un réel modèle de réussite, même si **la Suède, puis la France, apparaissent plutôt mieux positionnées** par rapport aux principaux indicateurs socio-économiques. Cette analyse comparative permet également d'identifier plusieurs leviers de l'action publique de nature à lutter contre la pauvreté et à soutenir l'accès à l'emploi des parents isolés, notamment : le caractère **rémunérateur de la reprise d'un emploi**, l'importance d'un **accompagnement adapté** et de la prise en compte des frais et des difficultés liées à la **garde des enfants** ainsi que l'accès à des **emplois de qualité**. Parallèlement, il convient également de déployer des politiques volontaristes et universalistes visant à promouvoir l'emploi des mères en général.

● *Afin d'améliorer l'accompagnement social et professionnel des parents isolés en situation de vulnérabilité*, les rapporteurs proposent :

→ d'**améliorer l'information** concernant les **aides aux familles** et le dispositif du **revenu de solidarité active (RSA)** ;

→ de procéder à **une évaluation de l'accompagnement** par les travailleurs sociaux et des **conditions d'accès aux établissements d'accueil des jeunes enfants** pour les bénéficiaires de minima sociaux. ;

→ de **renforcer la coordination** entre les acteurs, de sensibiliser les agences de l'emploi à la question des parents isolés et d'**engager des expérimentations** visant à proposer un accompagnement spécifique des parents isolés, sur la base du volontariat, en s'inspirant des bonnes pratiques observées notamment au Royaume-Uni et en Allemagne.