

La coopération entre acteurs, un nouveau souffle pour le rSa ?

Pour améliorer l'efficacité du dispositif rSa, les pouvoirs publics expérimentent un accompagnement global des allocataires, qui couple les dimensions sociales et professionnelles.

L'évaluation de la mise en œuvre de cette mesure montre que l'intensité du partenariat entre Pôle emploi et les conseils généraux est variable selon les départements. Là où il prend forme, l'impact sur les pratiques des conseillers et sur les prestations est perceptible.

rSa
accompagnement global
conseil général
formation
Pôle emploi
social
évaluation

Aurélié **Mazouin**
(ThéMA, centre associé
au Céreq pour la région
Franche-Comté),
Claudine **Romani** (Céreq),
avec la collaboration de
Sandrine **Gineste**
(BPI group)

Les effets prolongés de la crise économique relancent les débats sur l'efficacité de l'action publique en matière d'accompagnement vers l'emploi et de lutte contre la pauvreté. La loi du 1er décembre 2008, instaurant le revenu de solidarité active (rSa) pour remplacer le revenu minimum d'insertion (RMI), avait pour but de mieux identifier les besoins des allocataires et de les accompagner sur la voie de l'insertion professionnelle.

Certaines difficultés d'application de ce cadre législatif en ont limité l'impact : manque de lisibilité de l'action des structures impliquées ; lourdeur des procédures liant le CCAS, le département, la CAF et Pôle emploi, entraînant un découragement des publics à constituer un dossier. Ceci a motivé, en juillet 2010, l'adoption de mesures visant à en simplifier la mise en œuvre. Parmi les dix mesures dites de simplification du rSa, la mesure 9 est centrale dans le sens où elle ambitionne « *d'expérimenter avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social* ». Empruntée au monde médical pour la prise en charge de certains patients, la notion d'accompagnement global renvoie à une pratique de suivi

réalisée par une seule et même personne, en articulant plusieurs outils relevant de disciplines diverses.

Ce concept de référent unique, devant mettre en œuvre un accompagnement global, est au cœur des enjeux du rSa. Son objectif est de coupler la réinsertion professionnelle avec la prise en charge des difficultés sociales des allocataires lors de leur accompagnement par Pôle emploi. Cette préoccupation était d'ailleurs présente dans les réflexions de certains décideurs départementaux qui pointaient, dès la loi de 2008, la nécessité de mettre en œuvre un parcours socioprofessionnel mieux adapté aux profils des bénéficiaires.

Un cadre législatif expérimental

Force est de constater que ces mesures de simplification n'ont pas eu une « application spontanée ». Les pouvoirs publics sont donc passés par la voie expérimentale et ont fait appel au volontariat des conseils généraux et à la mobilisation de Pôle emploi pour mettre en œuvre ce type d'accompagnement. De ce fait, l'application de la loi de simplification du rSa a donné lieu à des réalités de terrain ●●●

L'enquête

Neuf départements ont pris part à la démarche expérimentale et à l'enquête évaluative : le Calvados, le Cantal, le Doubs, le Gard, la Gironde, la Meurthe et Moselle, le Morbihan, le Pas de Calais et la Vendée. Les travaux de collecte de l'information ont été conduits par le Céreq et BPI de mai à décembre 2011. Un comité de pilotage national, animé par Pôle emploi, a suivi le déroulement de l'étude. Pour chaque département, une monographie détaillée a été réalisée sur la base d'entretiens réalisés en face-à-face avec quatre grandes catégories d'acteurs :

- les acteurs chargés de la définition du protocole (direction insertion du conseil général et direction territoriale Pôle emploi) ;
- les acteurs chargés de la mise en œuvre du dispositif (ex : coordinatrice territoriale insertion, assistante territoriale chargée de l'animation du dispositif, assistantes sociales au conseil général et directeurs d'agence, référents insertion et conseillers Pôle emploi) ;
- les acteurs de l'écosystème impactés par l'expérimentation (Caisse d'allocations familiales...);
- les élus du conseil général (président du conseil général, vice-président en charge de l'enfance, de la famille et de l'insertion).

Les acteurs chargés de la définition du protocole et de la mise en œuvre du dispositif ont été interrogés sur la base d'une trame de questions communes portant sur l'historique de l'organisation du dispositif rSa, la genèse de l'expérimentation, son niveau de réalisation et son impact, les conditions d'une généralisation, etc. Les acteurs de l'écosystème impactés par l'expérimentation ont été interrogés sur une trame similaire, à laquelle ont été ajoutées des questions spécifiques sur leur place et leur rôle au sein de l'expérimentation.

- CAF • Caisse d'allocations familiales
- CCAS • Centre communal d'action sociale
- CIAS • Centre intercommunal d'action sociale
- MSA • Mutualité sociale agricole
- PLIE • Plan local pour l'insertion et l'emploi
- rSa • Revenu de solidarité active

●●● très diversifiées. L'État a confié à la direction générale de Pôle emploi le pilotage et l'évaluation de ces expérimentations. Le consortium Céreq-BPI a été choisi pour mettre en œuvre le processus évaluatif et analyser les transformations découlant des dispositions prévues par la mesure 9.

Ces expérimentations se heurtent toutefois à la grande complexité des procédures régissant l'instruction des demandes, l'orientation et l'accompagnement de l'allocataire rSa, comme en témoigne une visualisation des circuits en vigueur (cf. schéma n°1). Suite à l'instruction de la demande de rSa, l'allocataire renseigne des données socio-économiques. Sur cette base, le conseil général (ou le partenariat conseil général-Pôle emploi si la mesure 9 est appliquée) oriente ensuite ce dernier dans la sphère sociale ou professionnelle. Une fois orientée, la personne est suivie de façon plus ou moins coordonnée par le conseil général, pour les champs relevant de la sphère sociale, et par Pôle emploi pour ceux relevant de la sphère professionnelle. Le conseil général peut, par délégation, confier le suivi à d'autres organismes (PLIE, CIAS, CCAS, missions locales, CAF, MSA ou associations habilitées).

De la complémentarité d'action entre Pôle emploi et le conseil général dépendent la qualité et la cohérence de l'offre de services. La question du partenariat devient une question centrale pour l'efficacité du rSa.

Des modalités de coopération hétérogènes

Conduite dans neuf départements de France métropolitaine (cf. encadré ci-contre), l'évaluation a produit une typologie basée sur deux critères : l'intensité du partenariat pour la mise en œuvre de l'orientation des allocataires du rSa ; l'intensité du partenariat pour la mise en œuvre de l'accompagnement. Trois cas de figure ont été observés.

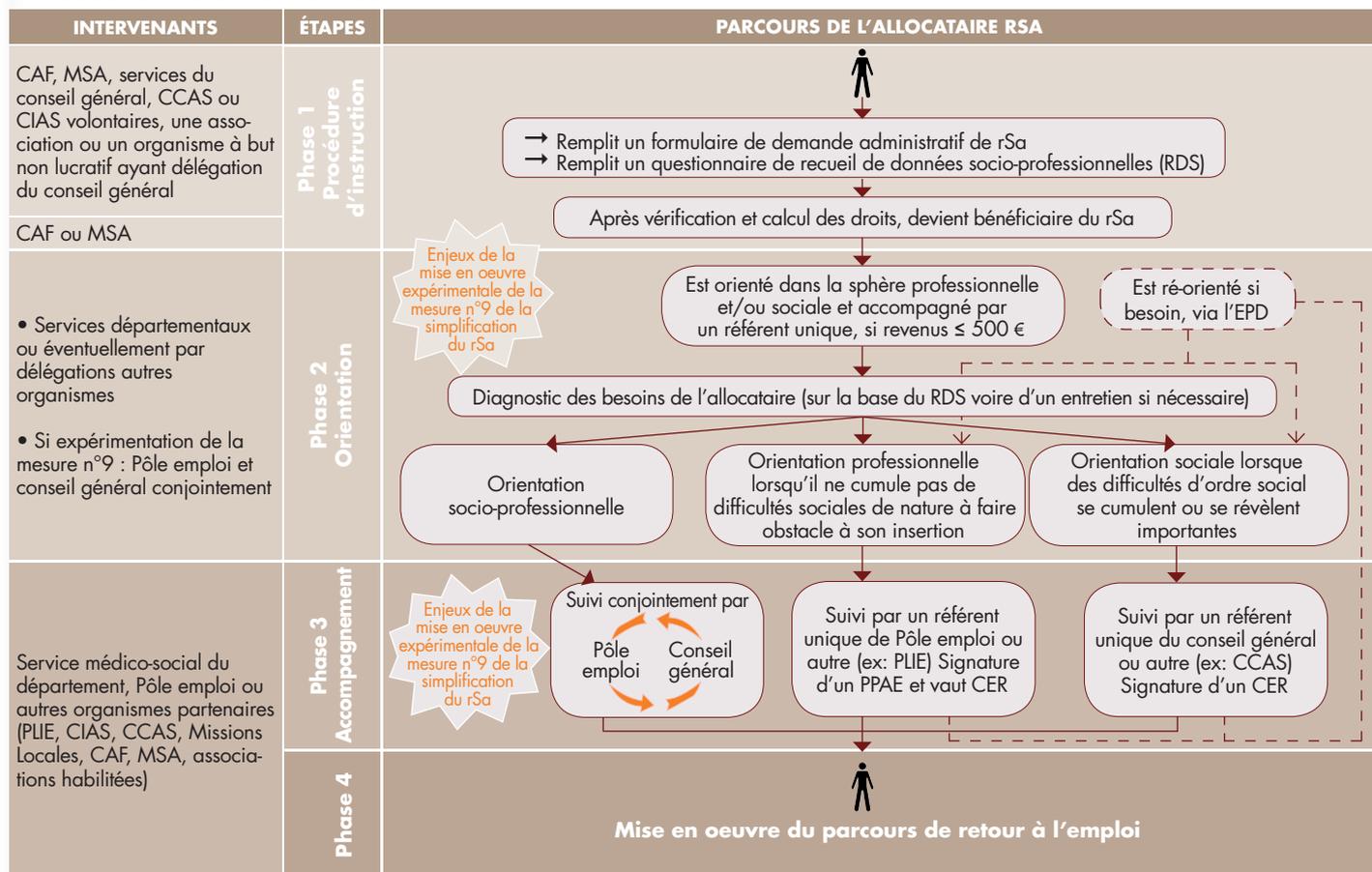
Le premier cas regroupe deux départements marqués par une situation d'atonie partenariale. Les procédures d'orientation et d'accompagnement y fonctionnent encore « classiquement », en raison notamment d'un démarrage tardif de l'expérimentation. Le conseil général oriente, encore seul, les allocataires dans la sphère sociale ou professionnelle. Les deux institutions concernées n'ont pas encore eu le temps d'engager un travail collaboratif pour qu'émergent les conditions d'un accompagnement global. Le conseil général d'une part (pour les bénéficiaires orientés dans la sphère sociale) et Pôle emploi d'autre part (pour les allocataires orientés dans la sphère professionnelle) travaillent toujours de façon cloisonnée, sans interaction directe.

Le deuxième cas rassemble quatre départements pour lesquels le partenariat interinstitutionnel est essentiellement axé sur la phase d'orientation. Sur ce registre, la collaboration Pôle emploi – conseil général est diversement outillée selon les départements : binômes, plateformes, ou encore équipes d'orientation. Par ailleurs, la phase d'accompagnement s'organise à partir d'une offre de services complémentaire mais qui reste juxtaposée, ne permettant pas un traitement simultané des champs professionnel et social.

Le troisième et dernier cas de figure renvoie aux trois départements restants qui ont davantage misé sur la phase d'accompagnement des allocataires que sur la phase d'orientation. Cet accompagnement prend des formes spécifiques, comme par exemple la promotion d'un binôme d'animation. Celui-ci est composé d'une assistante territoriale insertion pour le conseil général et d'un référent insertion pour Pôle emploi, qui interviennent conjointement lors du démarrage de l'accompagnement dans la sphère « emploi ». Pour le reste du parcours, l'assistante territoriale d'insertion est le relai, si nécessaire, des conseillers de Pôle emploi sur toutes les questions sociales.

Aucun des départements enquêtés ne réunissait, au moment de l'évaluation, les conditions pour être un « idéal-type » d'un partenariat entre Pôle emploi et le conseil général englobant toutes les dimensions de l'orientation et de l'accompagnement. Ceci s'explique, pour partie, par le

Phases et acteurs du rSa



Source Céreq, élaboration par les auteurs. Une version complète du schéma est disponible sur le site du Céreq : www.cereq.fr

CAF • Caisse d'allocations familiales - CCAS • Centre communal d'action sociale - CER • Contrat d'engagement réciproque CIAS • Centre intercommunal d'action sociale - EPD • Equipe pluridisciplinaire - MSA • Mutualité sociale agricole - PLIE • Plan local pour l'insertion et l'emploi - PPAE • Projet personnalisé d'accès à l'emploi

fait que l'évaluation a été réalisée peu de temps après la mise en œuvre des expérimentations alors que l'instauration d'un partenariat en vue d'un accompagnement global s'inscrit dans une durée nécessairement plus longue.

Les premiers effets sur les pratiques professionnelles et les prestations

Lorsque le partenariat s'engage, sur l'une ou l'autre des phases, l'accompagnement global des allocataires du rSa devient synonyme de nouvelles pratiques professionnelles et interinstitutionnelles, élaborées à partir de référents communs. L'étape de l'orientation concertée est un moment d'acculturation des deux champs, favorisant des échanges d'informations entre les deux sphères ; ces échanges ont pu s'accélérer à la faveur de l'expérimentation.

Par exemple, dans l'un des départements, le partage des pratiques professionnelles entre Pôle emploi et le conseil général s'est traduit par la création du dossier unique d'insertion. Celui-ci, géré par le conseil général, est accessible aux conseillers de Pôle emploi, qui ont ainsi accès à l'historique des données sociales.

Ce type de dossier constitue le pendant du dossier unique demandeur d'emploi (DUDE) qui autorise les travailleurs sociaux ou conseillers en insertion professionnelle dans les PLIE, ou dans d'autres structures, à visualiser le parcours du bénéficiaire au sein de Pôle emploi.

La mise en œuvre d'un accompagnement global a donc fait bouger les lignes. Dans certains départements, les travailleurs sociaux sont amenés à réétudier leur « portefeuille » de personnes à gérer et à faire basculer des allocataires accompagnés dans la sphère sociale vers la sphère « emploi », alors qu'ils ne l'auraient pas fait de manière spontanée. Ailleurs, c'est la professionnalisation des conseillers Pôle emploi qui évolue dans le sens d'une plus grande maîtrise des outils spécifiques mobilisés pour l'accompagnement des allocataires du rSa.

Sous l'effet de l'expérimentation, les services évoluent de manière assez significative. Certains conseils généraux élargissent leur gamme de prestations que les conseillers Pôle emploi mobilisent davantage. Les offres du programme départemental d'insertion (PDI) peuvent aussi être complétées sur le volet professionnel, en articulation et en partenariat avec Pôle emploi.

L'offre de services de cette structure se renouvelle sur deux registres. Le premier concerne l'accompagnement, qui cible davantage les besoins des bénéficiaires du rSa orientés vers la sphère professionnelle. Ainsi, dans certains départements, des conseillers Pôle emploi ont désormais en charge un portefeuille dédié spécifiquement aux bénéficiaires du rSa, alors que ceux-ci étaient, par le passé, englobés de manière indistincte dans la masse des demandeurs d'emploi.

Le second registre porte sur le développement d'une offre de services complémentaire à celle existante pour les chômeurs de droit commun, via l'élaboration d'un parcours différent pour les allocataires du rSa. Cette offre de services complémentaire s'inscrit dans l'esprit de la loi sur le rSa qui laisse la possibilité au conseil général d'établir une convention spécifique avec Pôle emploi (mais aussi d'autres organismes). Ainsi, dans l'un des départements étudiés, un nouveau dispositif d'accompagnement visant à renforcer la présence de Pôle emploi à tous les niveaux (orientation et accompagnement) a été créé.

L'impulsion d'un changement, encore loin d'une réforme

Réalisée peu après leur démarrage, l'évaluation des expérimentations de la mesure 9 du rSa met en évidence des résultats en demi-teinte.

D'un côté, les pratiques expérimentales n'ont pas encore eu le temps de développer des effets suffisants pour conclure à une amélioration significative de l'efficacité du dispositif. Des problèmes subsistent sur divers registres. Repérer les publics pouvant bénéficier d'un accompagnement global demeure une préoccupation, de même que l'absentéisme, encore très élevé, des bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi. En amont, un diagnostic encore trop sommaire des besoins des allocataires est source de carence pour le suivi des personnes. Ce suivi souffre aussi de fréquentes interruptions qui s'expliquent par la grande variabilité des situations des individus. Le manque d'harmonisation des logiciels de traitement des données, pilotés par les différentes institutions impliquées,

aggrave ces difficultés. Cet écueil, pour être contourné, supposerait une mise en correspondance des fichiers existants, ce qui renvoie à la question non tranchée des critères de la CNIL sur l'anonymisation des données personnelles.

D'un autre côté, les expérimentations en cours ont déclenché au moins deux changements positifs d'ores et déjà observables. Le premier concerne le renouvellement des outils permettant une connaissance partagée des actions et des métiers portés par les acteurs de Pôle emploi et ceux de l'action sociale, lors de leur mise en réseau. L'élaboration d'outils collaboratifs naît de la concertation territoriale et de la confiance entre institutions. L'existence de ces outils est essentielle pour que puisse émerger un système de pilotage partagé du rSa, condition de réussite de l'accompagnement global. Ce type de gouvernance est le garant d'une bonne articulation des offres de services, et, par incidence, d'une meilleure prise en charge des publics.

Le second changement, introduit par les expérimentations, impacte la phase de diagnostic des besoins de l'allocataire. En effet, l'accompagnement global n'est pas nécessairement adapté à tous les publics ; le profil des personnes qui seront retenues est donc établi sur la base d'un accord commun entre les parties prenantes. Sont ensuite définis, en partenariat, le contenu et les modalités de cet accompagnement socioprofessionnel, qui nécessite parfois une offre de services complémentaire.

Ces tendances demanderont cependant à être évaluées avec un peu plus de recul pour que soient confirmés leurs effets dans la durée. D'autant que de nouveaux éléments de contexte pourraient venir percuter les dynamiques en cours. L'acte III de la décentralisation aura certainement des conséquences sur les coopérations entre acteurs, sous l'effet de l'élargissement des compétences du conseil régional. On ne peut qu'espérer que ce mouvement aille dans le sens d'une clarification des rôles de chacun et d'une véritable simplification du parcours des allocataires du rSa, en réponse à leurs attentes. ■

Pour en savoir plus

Le RSA en Dordogne, M. Abrous, rapport de recherche n°74, CEE, mai 2012.

L'accompagnement global des bénéficiaires du rSa - Evaluation d'une expérimentation Pôle emploi conseil général du Doubs, A. Mazouin, C. Romani (coord.), E. Prudent (collab.), Net.doc n°87, Céreq, 2011.

Le RSA innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale, B. Gomel, D. Meda, document de travail n°152, CEE, novembre 2011.



Bref n°308 ● mars 2013

Bulletin de recherche
emploi-formation du Céreq

Directeur de la publication

Alberto Lopez

Secrétariat de rédaction et mise en page

Elsa Personnaz

**Centre d'études
et de recherches
sur les qualifications**

10, place de la Joliette,
BP 21321,
13567 Marseille cedex 02
T 04 91 13 28 28

www.cereq.fr

Commission paritaire
n° 1063 ADEP.

Reproduction autorisée à condition
expresse de mentionner la source.

Dépôt légal avril 2013

Imprimé au Céreq

Publication gratuite

ISSN 2116-6110



Ministère du Travail
de l'Emploi, de la Formation
Professionnelle et du Dialogue social