

L'accompagnement « global » des bénéficiaires du rSa

Evaluation d'une expérimentation Pôle emploi - conseil général du Doubs

Aurélie Mazouin

ThéMA, centre associé régional du Céreq pour la
région Franche-Comté
aurélie.mazouin@univ-fcomte.fr

Claudine Romani (coord.)

Mission partenariats nationaux
romani@cereq.fr

Emmanuel Prudent (collab.)

ThéMA, centre associé régional du Céreq pour la
région Franche-Comté

Céreq

10, place de la Joliette BP21321
13 567 Marseille Cedex 02

Cette étude évaluative a bénéficié du soutien financier de Pôle emploi dans le cadre du marché subséquent n°5 relatif à l'**évaluation qualitative de l'expérimentation de la mesure n°9 sur la simplification du rSa**. Le groupement solidaire BPI-Céreq a été retenu pour l'exécution de ces travaux.

Le contenu de ce document a été validé par l'ensemble des acteurs départementaux impliqués dans la mise en oeuvre de cette mesure dans le département du Doubs.

Ce document est présenté sur le site du Céreq afin de favoriser la diffusion et la discussion de résultats de travaux d'études et de recherches. Il propose un état d'avancement provisoire d'une réflexion pouvant déboucher sur une publication. Les hypothèses et points de vue qu'il expose, de même que sa présentation et son titre, n'engagent pas le Céreq et sont de la responsabilité des auteurs.

décembre 2011

SYNTHÈSE

Vingt ans après la création du RMI, la loi du 1er décembre 2008 instaure le revenu de solidarité active (rSa). L'intégration de « l'approche emploi » dans l'accompagnement social des allocataires du RMI constitue un enjeu important de cette réforme. Dans cet objectif, l'action publique, organisée jusqu'alors autour de trois types de public - proches de l'emploi, éloignés de l'emploi et les publics mixtes – doit se décloisonner. Auparavant, chacune de ces trois catégories était prise en charge par des institutions sociales et professionnelles différentes.

En juin 2010, le ministre de la Jeunesse et des Solidarités actives, Marc-Philippe Daubresse, lance dix mesures issues d'un examen des conditions d'application de la réforme, destinées à en simplifier la mise en œuvre. Parmi celles-ci, la mesure n° 9 vise à expérimenter avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires, en traitant simultanément les aspects professionnels et sociaux de leurs parcours.

Ce document livre les conclusions d'une évaluation qualitative réalisée par le Céreq, de mai à septembre 2011, sur les premiers effets de cette expérimentation sur les structures et les publics dans le département du Doubs¹. Le contexte de ce département est en soi original. Avant même l'expérimentation, les acteurs départementaux s'étaient dotés d'une organisation pour l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. Depuis 2004, ce département intervient dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle. C'est ainsi qu'existent de longue date des pratiques de collaboration entre le département et Pôle Emploi. L'expérimentation de la mesure n°9 de simplification du rSa a été une occasion d'apporter des compléments au dispositif initial.

La force de cette expérimentation se situe dans la volonté politique affirmée, le partenariat consolidé, l'évolution des pratiques des conseillers Pôle emploi vers une intégration de la dimension sociale et le renforcement de l'accompagnement des allocataires. Autre point fort : l'utilisation et l'optimisation de moyens préexistants au service d'une nouvelle organisation. Celle-ci se fonde essentiellement sur le redéploiement des moyens alloués de « l'orientation » vers « l'action ». En effet, Pôle emploi et le département forment aujourd'hui un binôme dans l'accompagnement des bénéficiaires vers l'emploi, les binômes d'orientation ayant été supprimés. Une information collective, co-animée par ces deux institutions, est suivie d'un entretien-flash avec les allocataires au cours duquel des prestations professionnelles et sociales peuvent leur être proposées. C'est en ce sens que l'on parle d'une démarche d'accompagnement global.

Cependant, les effets de cette expérimentation sont plus marqués sur le lien entre les structures, notamment département du Doubs et Pôle emploi, que sur les bénéficiaires du rSa. Si, avant l'expérimentation, le rapprochement était réel entre les directions des structures au plus haut niveau, aujourd'hui, ce sont les équipes professionnelles sur le terrain qui se retrouvent en plus grande proximité : d'un côté, les conseillers et « référents-insertion » Pôle emploi ; de l'autre, les assistantes territoriales insertion du département. On assiste à l'émergence de pratiques professionnelles interinstitutionnelles à partir desquelles vont s'élaborer une culture et des référents communs. Pour ce qui est des bénéficiaires, le recul nécessaire pour évaluer l'impact de l'expérimentation n'est pas suffisant. La série d'entretiens approfondis réalisés auprès des allocataires renseigne néanmoins sur leurs itinéraires de vie et leurs attentes vis-à-vis du volet professionnel de l'accompagnement.

Des voies d'amélioration restent à explorer : lutter contre l'absentéisme des bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi ; diagnostiquer plus finement les besoins des allocataires, au moment de leur inscription ; rendre plus efficace le suivi des bénéficiaires, par une harmonisation des logiciels de traitement des données des différentes institutions concernées. Cela suppose une mise en correspondance des fichiers, qui soulève actuellement l'épineuse question des critères de la CNIL sur l'anonymisation des données personnelles.

¹ L'expérimentation est également conduite dans huit autres départements : Calvados, Cantal, Gard, Gironde, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Pas-de-Calais et Vendée.

SOMMAIRE

1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE DÉPARTEMENTAL	5
1.1. Contexte économique : un territoire industriel historique marqué par la spécialisation... 5	
1.2. L'emploi : un marché du travail tiré par le tertiaire, mis sous tension par la crise et le travail frontalier.....	6
1.3. Le chômage : la crise lisse les disparités territoriales	6
1.4. Les bénéficiaires du rSa : des profils hétérogènes.....	7
2. PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA	10
3. PRESENTATION DE L'EXPERIMENTATION DE LA MESURE N°9.....	16
3.1. Motivations	16
3.2. Objectifs de l'expérimentation	16
4. POINTS-CLÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION	18
4.1. Organisation	18
4.2. Procédures et outils	20
4.2.1. Procédures et outils de l'information collective.....	20
4.2.2. Outils d'identification des besoins	21
4.2.3. Outils de pilotage de l'expérimentation	21
4.2.4. Procédures de communication	23
4.3. Ressources.....	23
4.3.1. Mobilisation des ressources humaines	23
4.3.2. Mobilisation des ressources financières.....	24
5. APPRÉCIATION DES EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION	25
5.1. Les effets réflexifs sur les structures.....	25
5.2. Les effets sur les pratiques professionnelles	25
5.2.1. Interpénétration culturelle	26
5.2.2. Développement des compétences des professionnels	26
5.2.3. Impact des nouvelles pratiques des professionnels sur les bénéficiaires	26
5.3. Les effets sur les bénéficiaires	27
5.3.1. Des itinéraires de vie contrastés.....	27
5.3.2. ...et des attentes multiples	28
5.3.3. Quelques jugements subjectifs des bénéficiaires sur leur accompagnement	28
5.3.4. Le processus d'acquisition de nouvelles compétences	28
6. LA RÉPONSE AUX CRITÈRES ÉVALUATIFS	29
6.1. Pertinence	29
6.2. Cohérence	29
6.2.1. Cohérence interne	29
6.2.2. Cohérence externe.....	29

6.3. Efficience.....	30
6.4. Efficacité	30
7. SYNTHÈSE ET PRÉCONISATIONS.....	31
7.1. Voies d'amélioration de l'expérimentation.....	32
7.2. Préconisations.....	33
8. ENSEIGNEMENTS A TIRER DE L'EXPÉRIMENTATION.....	34
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENQUETÉES	35

1. PRÉSENTATION DU CONTEXTE DÉPARTEMENTAL

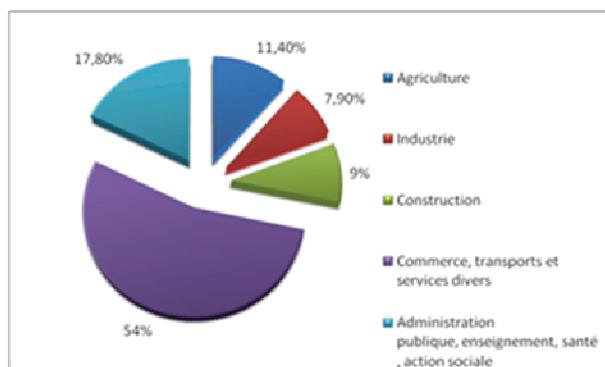
Le département du Doubs constitue, avec les départements de Haute-Saône, du Jura et du Territoire de Belfort, la région de Franche-Comté. Il est frontalier avec la Suisse via une frontière de 170 kilomètres. Le Doubs a pour caractéristique d'être l'un des départements français les plus industrialisés. C'est un territoire de plaines et de montagnes, agricole et industriel. Le Doubs est également composé de deux pôles de compétitivité : le pôle « Véhicule du Futur » et le pôle des microtechniques.

1.1. Contexte économique : un territoire industriel historique marqué par la spécialisation

La tradition industrielle apparaît dès la fin du XVIII^{ème} siècle, avec les débuts de l'horlogerie et de la métallurgie, qui ont donné naissance à l'industrie automobile dans le Pays de Montbéliard (usines Peugeot).

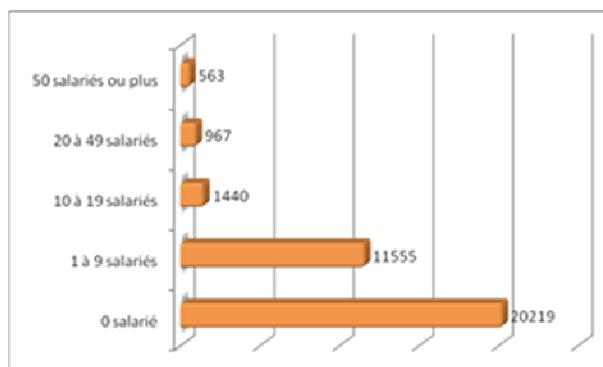
Au 31 décembre 2008², le nombre d'établissements, tous secteurs confondus, s'élève à près de 35 000 pour plus de 185 000 salariés³. Les secteurs du commerce, du transport et des services divers regroupent 54 % du total des établissements actifs du département. Toujours pour cette même année, la part des établissements actifs relevant de l'industrie est de 7,9 %. Les grands groupes industriels (PSA, Alstom, Framatome Connectors International, Nestlé...) côtoient un important réseau de petites et moyennes entreprises réparties sur l'ensemble du territoire. Ayant élargi progressivement leurs compétences, il constitue un tissu complet de fournisseurs, notamment pour l'industrie automobile et les microtechniques.

Graphique 1 : Répartition des établissements actifs par secteur d'activité au 31 décembre 2008 dans le Doubs



Source : INSEE - Doubs

Graphique 2 : Répartition des établissements actifs par taille au 31/12/2008 dans le Doubs



Source : INSEE - Doubs

Le département du Doubs est composé à 90 % de très petites entreprises et seuls 8,5 % des établissements ont plus de 20 salariés, dont 7 % moins de 50 (graphique 2).

Les zones de Besançon et Montbéliard regroupent le plus grand nombre d'établissements. Les grandes entreprises sont peu nombreuses. La plus grande est Peugeot Citroën Automobiles à Sochaux, avec 11 653 emplois. Elle concentre nettement plus d'emplois que les autres entreprises du département, telles que Faurecia bloc avant avec 784 emplois à Audincourt ou Adia Interim à Montbéliard (596 emplois)⁴.

² 2008 étant l'année la plus récente pour laquelle ces données existent à l'échelle du département.

³ Source : Chiffres-clés INSEE – département du Doubs.

⁴ OSER Franche-Comté, mars 2011.

1.2. L'emploi : un marché du travail tiré par le tertiaire, mis sous tension par la crise et le travail frontalier

Cette structure des activités se décalque sur la répartition des emplois totaux par secteur. En 2008⁵, 35,8 % des emplois totaux sont attribués aux secteurs du commerce, transports et services divers, 31 % à l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale, 24,3 % au secteur de l'industrie, 6,4 % à la construction et 2,5 % à l'agriculture.

Cette répartition sectorielle des emplois n'est pas uniforme sur le territoire⁶. Le pôle territorial de Besançon est constitué d'emplois plus orientés vers le tertiaire (77 % contre 54 % dans le pôle de Montbéliard et 60 % dans le Haut Doubs). Le pôle de Montbéliard, par son industrie automobile, engendre des emplois à 38 % dans l'industrie (contre 15,6 % dans le pôle de Besançon et 24 % dans le Haut-Doubs). Enfin, le pôle du Haut-Doubs est constitué à plus de 7 % par des emplois dans le secteur de l'agriculture, part largement supérieure aux autres pôles (< 2 %) et à la moyenne nationale (3,5 %).

L'emploi total dans le Doubs s'élève à 221 433 personnes en 2007 dont près de la moitié est localisée sur le pôle de Besançon, 34 % sur le pôle de Montbéliard et 19 % sur le Haut-Doubs. Toutefois, les zones ayant le plus grand nombre d'emplois ne sont pas les zones où le taux d'activité est élevé. La zone frontalière avec la Suisse subit l'attraction positive du marché du travail de ce pays voisin. Elle enregistre une déperdition régulière de sa main d'œuvre. En ce qui concerne l'emploi salarié, on note une tendance à la stagnation sur la dernière décennie avec une augmentation assez significative de l'intérim. En fin de période, en 2010, l'emploi salarié intérimaire croît de 29,9 % dans le département.

1.3. Le chômage : la crise lisse les disparités territoriales

Le département du Doubs, dans son ensemble, a enregistré un taux de chômage de 9 % au premier semestre 2011. La crise économique de 2008 a percuté inégalement les territoires du département. En effet, entre le 31 mai 2009 et le 31 mai 2010, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de plus de 30 % dans quelques cantons frontaliers (Mouthe et Le Russey) tandis que les cantons de Besançon et Montbéliard ont connu une augmentation de l'ordre de 7 %. Au 31 mai 2010, le pôle de Besançon compte 14 012 demandeurs d'emploi (catégories A, B, C confondues), celui de Montbéliard 13 072 et celui du Haut-Doubs 6 418.

La crise a donc accru la précarisation de la population active sur l'ensemble du département, mais également réduit les écarts de taux de chômage entre pôles territoriaux. Les zones frontalières qui bénéficiaient d'une situation plus avantageuse se trouvent désormais dans une situation comparable aux autres.

Cet effet « lissant » de la crise cache des disparités en termes de profil des demandeurs d'emploi. Au premier trimestre 2010, 41 % sont depuis plus d'un an à la recherche d'un emploi dans le pôle de Montbéliard, 38 % dans le pôle de Besançon et 33 % dans le pôle du Haut-Doubs. La proportion des femmes au chômage est plus élevée sur ce dernier (54 %) que sur les deux autres (48 % sur Besançon et Montbéliard). Enfin, la proportion des demandeurs d'emploi non qualifiés est nettement plus faible sur le pôle de Besançon (33 %) que sur celui de Montbéliard (44 %) et celui du Haut-Doubs (41 %).

Afin de répondre au mieux aux spécificités des tensions qui s'expriment sur les marchés locaux du travail, trois pôles territoriaux d'insertion (PTI) ont été créés, en 2009, par le département (carte 4).

Chacun des trois PTI est caractérisé par une structure d'activité particulière qui influence la dynamique de l'emploi et du chômage :

⁵ Source : Chiffres-clés INSEE – département du Doubs - 2008 étant l'année la plus récente pour laquelle ces données existent à l'échelle du département.

⁶ Insee, RP2006, exploitations complémentaires. Il est à souligner que les dernières données disponibles à l'échelle des cantons datent de 2006. Pour des observations relatives à l'activité économique et à l'emploi, l'analyse infra départementale des paragraphes suivants se rapportera donc à cette période.

- **Le PTI du Haut-Doubs** est composé de grands sites industriels et commerciaux (ex : Nestlé). C'est un pays horloger frontalier qui bénéficie donc de la proximité de la Suisse. Ce positionnement géographique est un atout mais peut devenir un handicap en cas de dégradation de la conjoncture, comme ce fut le cas en 2008.
- **Le PTI de Besançon** est passé de l'horlogerie aux microtechniques. En tant que capitale régionale, Besançon concentre de nombreux emplois publics. Le pôle territorial qui lui est associé représente 22.5 %⁷ de l'emploi de la région Franche-Comté et attire des salariés résidant à l'extérieur de son périmètre. Ce périmètre élargi d'actifs surcharge le marché local du travail et influence négativement le taux de retour à l'emploi. Néanmoins, cette zone d'emploi bénéficie d'une population jeune⁸ et diplômée, contrairement aux autres zones d'emploi du département, ce qui est un avantage sociodémographique.
- **Le PTI de Montbéliard** est le berceau de l'automobile. C'est un territoire économique plus industriel que les autres, surexposé à la conjoncture. Il souffre d'un fort taux de chômage et d'un faible retour à l'emploi. Il présente également des caractéristiques sociodémographiques défavorables, la proportion des demandeurs d'emploi non diplômés étant supérieure à la moyenne nationale.

1.4. Les bénéficiaires du rSa : des profils hétérogènes

Le profil des demandeurs d'emploi est très hétérogène selon les PTI du département. Cette caractéristique est également valable pour la répartition des bénéficiaires du rSa (carte 1). Au 31 mars 2010, ceux-ci sont 6 335 sur le pôle de Besançon contre 5 598 sur celui de Montbéliard et seulement 1 179 sur celui du Haut-Doubs.

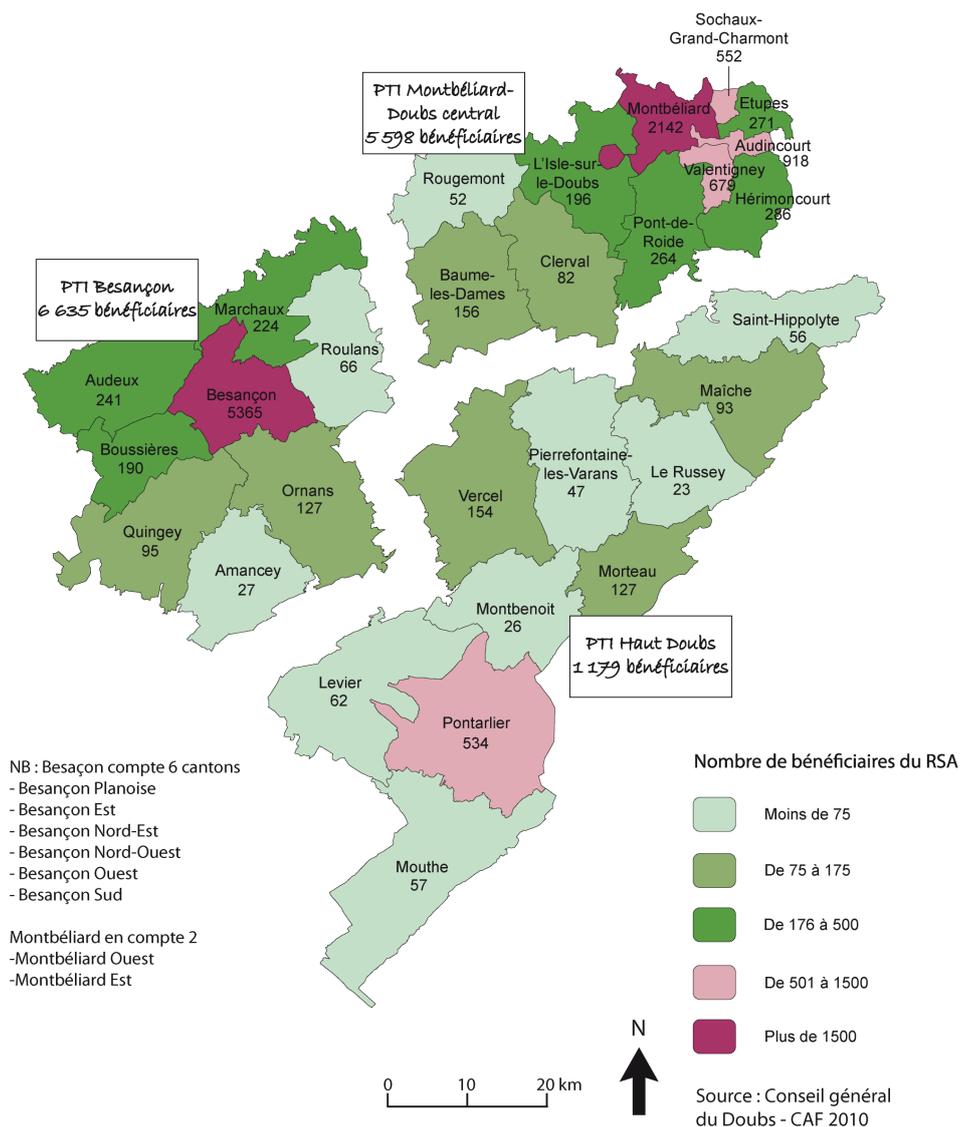
Cependant, le nombre de bénéficiaires du rSa n'est pas proportionnel à la population des pôles territoriaux (graphique 3). Sur le pôle du Haut-Doubs, la proportion de bénéficiaires du rSa est inférieure de 14 points à la part de la population. Ce constat est inversé sur le pôle de Montbéliard : la proportion des bénéficiaires du rSa est supérieure de 10 points à la part de la population dans le département.

⁷ Source : Insee – RP 2006.

⁸ Les 15-24 ans représentent une part supérieure de cinq points aux autres PTI.

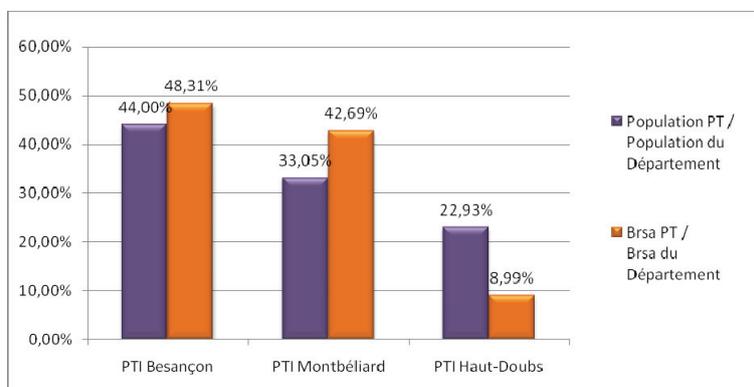
Carte 1

Répartition des bénéficiaires du rSa par canton dans le Doubs



Graphique 3

Répartition par PTI de la population et des bénéficiaires du rSa



Source : Données Insee 2010 et CAF au 31 mars 2010 – Direction de l'insertion du département du Doubs

La répartition des bénéficiaires du rSa par type d'allocation (rSa socle, mixte et activité) est légèrement différente selon les pôles : le rSa socle concerne plus de la moitié des bénéficiaires quel que soit le pôle territorial mais le rSa mixte et le rSa activité sont plus présents sur le pôle frontalier (45 %) (tableau 1).

Tableau 1

Répartition des bénéficiaires du rSa par pôle territorial et par type de rSa

	Nombre de bénéficiaires du rSa dont :		
	Proportion de Brsa socle	Proportion de Brsa mixte	Proportion de Brsa activité
PTI Besançon	61,10 %	12,30 %	26,60 %
PTI Montbéliard	66,80 %	9,90 %	23,20 %
PTI Haut-Doubs	55,10 %	10,30 %	34,60 %

Source : Données consolidées de la CAF au 31 mars 2010 – Direction de l'insertion du département du Doubs

2. PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION DÉPARTEMENTALE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

Avant le démarrage de l'expérimentation, le département était doté d'une organisation pour l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. En effet, en 2004, le département du Doubs intervenait déjà dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle.

Il a élaboré un document programmatique : « Doubs 2010 ». Ce document, fixant les grandes orientations stratégiques, sera suivi de « Doubs 2017 » comportant les mêmes visées de programmation. Avant comme après la généralisation du rSa, le département toujours intégré le domaine de l'insertion professionnelle et sociale dans sa réflexion programmatique. Ces deux documents qui se sont succédé dans le temps procèdent de la même démarche. Avant, comme après, c'est autour des solidarités sociales et territoriales, que s'organisent les champs d'intervention du département. Ils sont porteurs de huit enjeux majeurs. Le deuxième s'intitule « Favoriser l'accès à l'emploi et accompagner les adultes confrontés aux accidents de la vie ». Cet enjeu renvoie à quatre ambitions :

- agir pour favoriser le retour à l'emploi ;
- soutenir les personnes en difficultés d'insertion en leur permettant d'accéder à leurs droits ;
- mettre l'insertion au cœur du service public départemental ;
- assurer aux adultes en difficulté un accompagnement social et budgétaire personnalisé.

▪ Le cadre programmatique du département : l'élaboration du PDI

Le Programme Départemental d'Insertion (PDI) s'appuie sur ce document stratégique afin d'élaborer un triptyque pour une orientation sociale et professionnelle réussie. Ce triptyque se décline en douze axes :

1 - L'emploi : permettre l'accès à un emploi durable

AXE 1 : Renforcer l'accompagnement individualisé

AXE 2 : Développer le partenariat avec le monde de l'entreprise

AXE 3 : Accompagner la création et la reprise d'entreprises

AXE 4 : Asseoir l'insertion par l'activité économique

AXE 5 : Mobiliser les dispositifs d'emplois aidés

AXE 6 : Expérimenter le revenu de solidarité active

AXE 7 : Créer un environnement favorable à l'accès à l'emploi

2- L'accompagnement social : garantir un accompagnement adapté

AXE 8 : Faciliter l'accès aux droits

AXE 9 : Renforcer l'accompagnement social

AXE 10 : Favoriser l'engagement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion

3- La santé : permettre l'accès aux soins

AXE 11 : Assurer un accès aux soins et à la santé

AXE 12 : Proposer un accompagnement spécifique

▪ **L'instauration des Pactes Territoriaux pour l'Insertion**

Adossés à ces grands axes formulés dans le PDI, les Pactes Territoriaux pour l'Insertion⁹ (PTI), ratifiés entre partenaires de l'insertion, ont été conçus de façon à tenir compte des différences entre les trois pôles économiques du département (Besançon, Montbéliard et Haut-Doubs). Le choix a donc été fait d'élaborer trois PTI.

En amont, des réunions de travail territorialisées ont été organisées pour établir un diagnostic partagé et fixer les axes de travail prioritaires. La grande majorité des partenaires habituels du département ont été conviés à ces réunions, c'est-à-dire les services de l'Etat (DIRECCTE, DDCSPP), Pôle emploi, la région, les représentants des communes ou du département, les CCAS, les réseaux de l'insertion par l'activité économique, les collectivités territoriales, les missions locales, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les partenaires spécifiques des départements (association des frontaliers pour le Haut-Doubs, Maison de l'emploi de Montbéliard...).

▪ **Les PTI et l'offre d'insertion du département**

Les PTI déclinent les actions concrètes, mises en œuvre sur chaque territoire, permettant de répondre aux besoins d'insertion des bénéficiaires du rSa. Les grands objectifs des trois PTI sont déclinés en trois axes majeurs :

1- Agir pour favoriser le retour à l'emploi

a - Améliorer l'insertion vers l'emploi dans le parcours des bénéficiaires du rSa

b- Lever les freins à l'emploi

2-Soutenir les personnes en difficulté d'insertion en leur permettant d'accéder à leurs droits

a- Informer sur leurs droits et accompagner les personnes en difficulté

b- Informer les professionnels sur les différents dispositifs existants pour les personnes en difficultés

3-Mettre l'insertion au cœur du service public départemental

a- Mobiliser les outils d'insertion dans les politiques publiques départementales

b- Renforcer l'insertion par l'emploi au sein du département

Les actions élaborées dans ces axes sont souvent communes aux trois pôles mais peuvent être mises en œuvre différemment en fonction du public concerné et de l'offre d'insertion préexistante.

Avant comme après la mise en œuvre de l'expérimentation en 2011, l'offre d'insertion du département est la suivante :

L'insertion par l'activité économique : le département compte 31 structures d'insertion par l'activité économique conventionnées par l'Etat, qui se répartissent entre associations intérimaires, chantiers d'insertion (ACI), entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

- Un accompagnement adapté à certains bénéficiaires du rSa, notamment les exploitants agricoles, les travailleurs handicapés.

- Un dispositif de formations pré qualifiantes et qualifiantes, répondant aux besoins des demandeurs d'emploi. Un programme de formations « insertion » est proposé pour les publics les plus éloignés de

⁹ Les PTI ont été créés dans le cadre de la loi relative au rSa le 1er décembre 2008

l'emploi (un partenariat entre le département et la région basé sur une convention permet d'ajuster les propositions de formations aux besoins repérés auprès des bénéficiaires du rSa)

- Une offre de transport importante sur les trois pôles territoriaux et des aides financières pour accéder à ces transports (permis de conduire et transports collectifs)

- Des clauses d'insertion sont inscrites couramment dans les marchés publics des différents maîtres d'ouvrage : communauté d'agglomération, département, région, office public de l'habitat et Etat. -

- Un plan régional de lutte de contre l'illettrisme a été co-signé par l'Etat, la région et les départements du Doubs et du Jura en juillet 2009 afin de coordonner et structurer la politique régionale de lutte contre l'illettrisme, d'améliorer la connaissance des besoins et la qualité de l'offre de formation et des services, d'identifier l'action préventive à l'école et autour de l'école, et enfin de faciliter l'accès des jeunes et des adultes aux savoirs et compétences de base.

- Des centres d'examens de prévention de santé permettent à tous les assurés sociaux de bénéficier de bilans de santé.

- Des mesures sont mises en place pour favoriser l'accès au logement dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, comme l'aide à l'installation et le fonds d'aide au relogement et à la garantie.

- Des relais assistantes maternelles offrent des services gratuits concernant la garde des enfants à tous les habitants du Doubs. Il existe deux relais parentaux, à Besançon et Montbéliard, qui permettent d'accueillir des enfants dont les parents ont besoin rapidement d'un mode de garde, comme lors d'une reprise d'activité.

Du côté de Pôle emploi, avant l'expérimentation, il n'y avait pas d'offre de services dédiée aux bénéficiaires du rSa. L'offre de services de droit commun concernait donc tous les bénéficiaires orientés dans la sphère professionnelle et est assurée par les conseillers Pôle emploi. L'offre se composait des prestations classiques du type :

- rédiger un CV ;
- stratégie et technique de recherche d'emploi ;
- préparer un entretien d'embauche ;
- bilan de compétences.

Pour les publics les plus en difficultés, Pôle emploi pouvait également proposer les actions « Mobilité vers l'emploi » (prestation de 6 mois pour les DE ayant des difficultés d'ordre personnel ou social) ou « Trajectoire » (prestation de 6 mois pour les personnes ayant des difficultés d'insertion durable, des perspectives d'emploi limitées). Si besoin, l'orientation vers le plan local d'insertion par l'économie (PLIE) ou les structures de l'insertion par l'activité économique (IAE) existait par ailleurs.

Après l'expérimentation, Pôle emploi a déployé une offre de services dédiée aux bénéficiaires du rSa, sans créer de prestations nouvelles. Cette dernière se base sur l'utilisation et l'optimisation des moyens préexistants au service d'une nouvelle organisation (information collective et entretiens individuels).

▪ **La réorganisation des services du département**

Le département du Doubs conduisait, déjà du temps du RMI, ses actions d'insertion en partenariat avec la direction régionale Pôle emploi Franche-Comté. Le partenariat concernait le suivi des bénéficiaires du RMI : sept agents de Pôle emploi étaient mis à disposition du département et chargés de faire le lien entre la dimension « sociale » et la dimension « emploi ». Lors de la généralisation du rSa, ces derniers ont été réduits à trois conseillers-emploi-insertion, soit un par pôle territorial insertion, les autres ayant été supprimés.

La gestion des contrats uniques d'insertion (CUI) était également confiée à Pôle emploi par le département.

Le département du Doubs distinguait, dès 2005, deux directions : la direction des solidarités (hébergeant les travailleurs sociaux n'ayant plus de portefeuille dédié uniquement aux bénéficiaires du rSa) et la direction de l'insertion. Il existait également des équipes insertion, entre 2007 et 2009, constituées d'assistantes sociales dédiées uniquement au suivi des allocataires du RMI. L'organisation de la direction de l'insertion du département du Doubs a été modifiée, lors de la généralisation du rSa, en créant, en supplément des trois services, trois pôles territoriaux insertion. Ces derniers sont dirigés par une coordinatrice territoriale insertion chargée de coordonner, suivre, animer et évaluer l'offre d'insertion et d'en assurer la communication auprès de l'ensemble des partenaires.

- **L'organisation de la coopération institutionnelle**

- **L'activité conventionnelle**

Une convention a été élaborée et signée par les principaux partenaires (département, Etat, CAF, MSA, Pôle emploi et Union départemental des CCAS) pour mettre en œuvre la généralisation du rSa en juin 2009. En parallèle, le département a également conventionné avec treize CCAS et quatre associations pour assurer l'accompagnement social, en complémentarité avec les centres médico-sociaux du département ainsi qu'avec Pôle emploi pour l'accompagnement professionnel.

- **L'instruction des dossiers**

Les quatre premiers mois de mise en place du rSa ont aussi été l'occasion de travailler en partenariat, à travers des plates-formes transitoires d'instruction du rSa. Sept plates-formes, destinées à faciliter l'instruction des nouvelles demandes, que le département attendait très nombreuses, pour la période de lancement du dispositif, ont donc été animées par des agents de la CAF, du département et des CCAS volontaires. Elles avaient pour objet de garantir un lieu d'accueil unique, d'informer les usagers sur leurs droits, leurs devoirs et les démarches à accomplir pour bénéficier de cette allocation ainsi que de réduire le délai de traitement de la demande (instruction informatique sur les plates-formes mêmes).

Force est de constater que ces plates-formes n'ont existé que pendant quatre mois environ. Leur courte existence s'explique par l'attrition des flux des bénéficiaires, qui progressivement ont régularisé leur situation. A la suite de leur disparition, il a été décidé de confier l'instruction des demandes de rSa uniquement aux services de la CAF ou de la MSA. Ces services sont chargés du recueil des données socioprofessionnelles (RDS) des bénéficiaires au moment de la demande.

- **L'orientation**

A l'issue de l'instruction, placée sous la responsabilité des coordinatrices territoriales « insertion » sur chaque pôle territorial, la décision d'orientation des bénéficiaires est préparée. Cette orientation est basée sur le RDS qui permet, à partir d'indicateurs spécifiques, de définir soit un accompagnement social par les travailleurs sociaux du département, des CCAS et associations agréées, soit un accompagnement professionnel par Pôle emploi. Si le RDS ne permettait pas de définir une orientation précise, le bénéficiaire était reçu en entretien. Cet entretien était assuré par un binôme composé d'un référent professionnel et d'un référent social. Une fois l'orientation effectuée, un courrier simple d'information était envoyé aux bénéficiaires leur indiquant la structure vers laquelle ils devaient se tourner. Si le bénéficiaire était orienté vers la sphère sociale, il devait être accompagné par un référent social (par exemple par une assistante sociale d'un centre médico-social, d'un CCAS, d'une association ou de la MSA) ; chaque partie devait signer un contrat d'engagement respectif. Dans le cas où le bénéficiaire était orienté vers la sphère professionnelle, il devait être suivi par un référent de Pôle emploi et élaborer un projet personnalisé d'accès à l'emploi (schéma 1). Il est à souligner qu'au cours de la période précédant l'expérimentation, peu de contrôles étaient

effectué auprès des bénéficiaires pour vérifier de leur inscription effective à Pôle emploi, par manque d'outils de suivi.

➤ **L'équipe pluridisciplinaire**

A l'issue du processus d'orientation, si des problèmes apparaissent, il reste le recours à l'équipe pluridisciplinaire (EPD). Le département a mis en place une EPD sur chacun des trois pôles territoriaux d'insertion. Une EPD à l'échelle départementale a été créée afin d'étudier des situations spécifiques, notamment celle des travailleurs indépendants. Ces équipes sont chargées d'examiner :

- les situations des bénéficiaires du rSa nécessitant une réorientation vers l'organisme le plus adapté ;
- les situations de non-respect des droits et des devoirs des bénéficiaires ;
- les propositions de suspension, réduction de l'allocation ou radiation.

Chaque équipe pluridisciplinaire territorialisée est composée de :

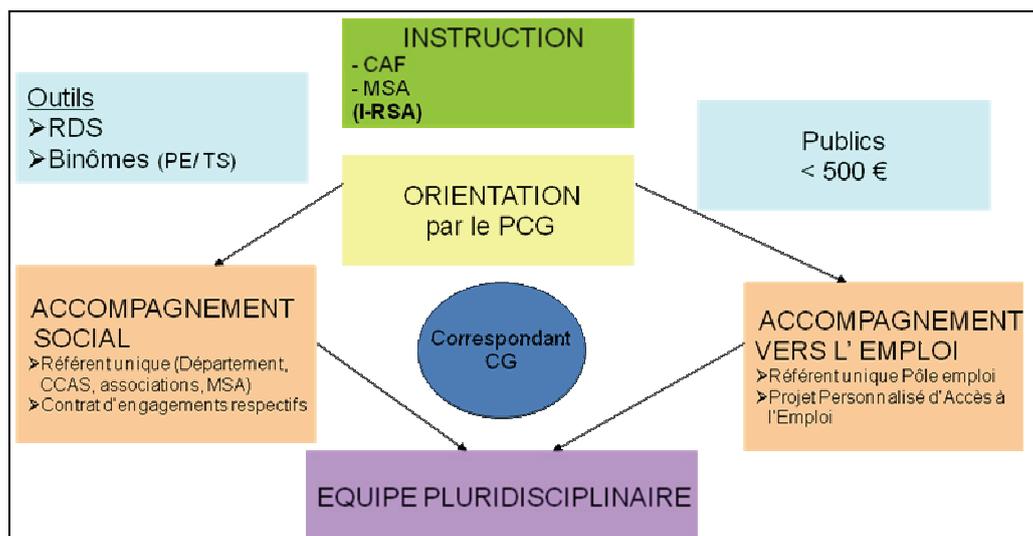
- un vice-président du conseil général ;
- la coordinatrice territoriale d'insertion ou son adjoint ;
- un représentant du service social du département ;
- un représentant de Pôle emploi ;
- un représentant du PLIE (sur le pôle de Besançon) ou de la Maison de l'Emploi (sur le pôle de Montbéliard) ;
- un représentant des CCAS ;
- deux représentants de bénéficiaires (prévus en 2012).

Pour ce qui est de l'EDP « travailleurs indépendants », transversale aux trois pôles, y participent :

- un vice-président du conseil général ;
- un représentant de l'agence « Développement 25 » chargé d'accompagner les entreprises ;
- le chef de service rSa ;
- un représentant d'une chambre consulaire ;
- un représentant de la MSA.

Schéma 1

Parcours des bénéficiaires de l'instruction à l'accompagnement



Source : Direction de l'insertion du département du Doubs

➤ Le comité de pilotage du rSa

Une fois tous les intervenants installés, il restait à créer une règle de gouvernance commune. Le département a pris l'initiative d'instaurer un dispositif de gouvernance du rSa par la constitution d'un comité de pilotage composé d'un représentant de chacune des parties signataires de la convention relative au dispositif départemental d'orientation et au droit à l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. Cet instrument de gouvernance a pour finalité d'assurer le suivi de la mise en œuvre du dispositif, de valider les annexes à venir de la convention et de proposer des évolutions du dispositif pour l'avenir.

3. PRESENTATION DE L'EXPERIMENTATION DE LA MESURE N°9

3.1. Motivations

Différents constats ont été réalisés sur le fonctionnement du rSa dans le département. Parmi ces constats, on pouvait souligner les faibles sollicitations du correspondant social par les agents de Pôle emploi. Les délais étaient souvent trop longs entre les différentes étapes du rSa : l'instruction du dossier par la CAF, l'orientation du bénéficiaire par le département et la prise en charge de ce dernier par Pôle emploi (inscription, conclusion d'un PPAE, mise en place de prestations et suivi mensuel personnalisé). Ce manque d'enchaînement dans les différentes étapes engendrait une perte de dynamisme dans l'accompagnement. Autre limite au dispositif existant : le département pouvait avoir un manque de lisibilité des prestations proposées par les conseillers Pôle emploi et des parcours des bénéficiaires orientés vers un accompagnement professionnel.

La logique qui a présidé à la conception de l'expérimentation tend à réduire ces dysfonctionnements et à compléter, en l'améliorant, le dispositif initial. Par ailleurs, cette logique d'intervention se fonde sur une ligne directrice en la matière développée par le département : s'appuyer uniquement sur Pôle emploi pour l'accompagnement professionnel et être présent en « back yard », pour traiter les problèmes périphériques à la recherche d'emploi.

3.2. Objectifs de l'expérimentation

Cette expérimentation a pour objectif principal l'accompagnement global des bénéficiaires du rSa orientés dans la sphère professionnelle afin de favoriser leur retour à l'emploi, c'est-à-dire de tendre vers niveau 3 de structuration dans la coopération.

Pour atteindre l'objectif final, deux objectifs stratégiques doivent être visés : l'un portant sur la connaissance et le suivi des bénéficiaires ; l'autre portant sur la progression de la coopération entre acteurs du territoire.

Ces objectifs stratégiques se déclinent en objectifs opérationnels, tant pour les bénéficiaires que pour les acteurs impliqués.

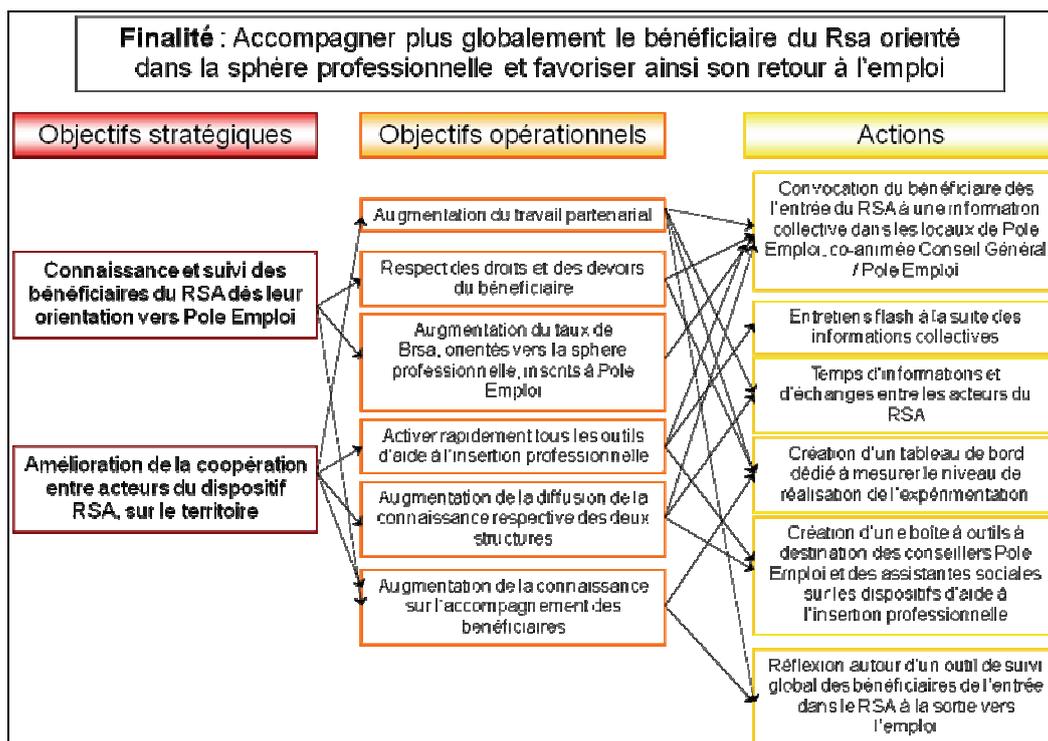
- En ce qui concerne les bénéficiaires du rSa, les objectifs portent en premier lieu sur la garantie que chaque bénéficiaire du rSa orienté « professionnel » respecte les obligations liées à la loi rSa telles que l'inscription à Pôle emploi, la signature d'un PPAE etc. Il s'agira, dans un premier temps, d'augmenter le taux de bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi. Dans un second temps, les objectifs portent sur la prise en charge rapide du bénéficiaire du rSa dans son accompagnement professionnel. Il est indispensable d'accélérer le démarrage de l'accompagnement professionnel des allocataires orientés « professionnel » afin d'éviter les ruptures. Cela est possible en activant rapidement tous les dispositifs dont ils peuvent bénéficier pour faciliter leur retour à l'emploi.
- En ce qui concerne les structures, principalement le département et Pôle emploi, les objectifs portent sur un rapprochement entre les deux. Il s'agit notamment d'augmenter la connaissance réciproque du travail des conseillers Pôle emploi et de l'assistante territoriale insertion du département. Il s'agit également de mobiliser davantage l'ensemble des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle du territoire. En favorisant le lien entre le département et Pôle emploi, la prise en compte de l'aspect social dans l'accompagnement professionnel ne peut que s'accroître. Les difficultés rencontrées et les demandes de réorientation doivent être également plus facilement résolues. Pôle emploi souhaite, à cet effet, professionnaliser ses équipes insertion pour qu'elles soient le relai du département auprès de l'ensemble des ses conseillers.

Cet accompagnement global intégrant les sphères sociale et professionnelle ne peut avoir lieu sans outils d'évaluation. L'observation et le suivi de l'accompagnement des bénéficiaires du rSa sont essentiels tant pour le département que pour Pôle emploi.

Cette hiérarchie des objectifs peut être résumée par un arbre des objectifs, tel que proposé ci-dessous.

Schéma 2

Arbre des objectifs de l'expérimentation de la mesure 9 du rSa dans le Doubs



Source : *Elaboration par le Cereq, sur la base des entretiens réalisés avec l'ensemble des acteurs territoriaux*

4. POINTS-CLÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION

Ces points clés se rapportent à quatre éléments : l'organisation du dispositif, les procédures et outils, les ressources humaines et financières mobilisées pour sa mise en œuvre.

4.1. Organisation

L'expérimentation s'est appliquée à l'ensemble du département, c'est-à-dire sur les trois pôles territoriaux d'insertion à savoir Besançon, Montbéliard et le Haut-Doubs. En outre, elle s'applique sur les nouveaux entrants dans le rSa et non sur le stock préexistant.

Sur la base de la liste des nouveaux entrants dans le droit rSa orientés vers un accompagnement professionnel, le département envoie un courrier à ces allocataires en précisant que Pôle emploi assurera leur accompagnement et en indiquant la date de rendez-vous pour l'information collective. Le département en gère le planning, en collaboration avec les agences Pôle emploi. Ces informations collectives ont lieu tous les 15 jours sur les pôles de Besançon et Montbéliard et tous les mois sur le pôle du Haut-Doubs (tableau 2).

Tableau 2

Récapitulatif des informations collectives

	Pôle Besançon	Pôle Haut-Doubs	Pôle Montbéliard/Doubs central
Date de démarrage	21 février 2011	17 mars 2011	17 mars 2011
Lieux	Site de Planoise	Site de Pontarlier Site de Morteau	Site de Montbéliard Mission locale Baume les Dames
Fréquence	2 fois par mois	1 fois par mois	2 fois par mois à Montbéliard et sur BLD en fonction du nb de bénéficiaires
Animateurs	Assistante territoriale CG et conseillers PE tournants (équipe insertion) + un autre conseiller en renfort	Assistante territoriale insertion et conseillers PE tournants (+ appui à l'inscription et entretien flash, soit 2 personnes en appui)	Assistante territoriale CG et conseillers PE tournants (équipe insertion) + un autre conseiller en renfort pour préinscription
Déroulement	2 réunions par demi-journée pour la fluidité des RDV et éviter le temps d'attente		
Les entretiens Flash	Entretiens Flash pour toutes les personnes	Entretiens Flash pour toutes les personnes	Entretiens Flash pour toutes les personnes

Source : Direction de l'insertion du département du Doubs

Le département invite donc les bénéficiaires du rSa à se rendre dans les locaux de Pôle emploi (agence de Planoise à Besançon, agence de Pontarlier et Morteau pour le Haut-Doubs, agence du centre à Montbéliard et une antenne à Baume les Dames). Lors de cette information collective, un rappel est effectué sur les droits et les devoirs des bénéficiaires du rSa ainsi qu'une information sur les services et prestations Pôle emploi.

Cette information collective est co-animée par un conseiller Pôle emploi et l'assistante territoriale insertion du PTI correspondant. Selon les PTI, Pôle emploi opte pour une organisation différente de l'expérimentation. En effet, le souhait de Pôle emploi, sur le pôle territorial de Besançon et Montbéliard, n'était pas de former l'ensemble de ses conseillers au volet « insertion »¹⁰. C'est ainsi qu'à Besançon et Montbéliard, il nomme des conseillers « référents-insertion »¹¹ (deux par agence) chargés d'animer ces informations. Ils ont également un rôle de correspondant, auprès des autres conseillers, sur des questions portant sur l'insertion. Dans le Haut-Doubs, à Pontarlier et Morteau, tous les conseillers participent, à tour de rôle, à l'information collective.

À la suite de cette dernière, chaque bénéficiaire réalise un entretien avec un conseiller Pôle emploi (souvent la personne chargée de co-animer l'information). Pour les bénéficiaires du rSa non-inscrits à Pôle emploi, une inscription et la réalisation d'un premier PPAE avec un membre de l'équipe insertion.

Pour les bénéficiaires déjà inscrits à Pôle emploi, un entretien diagnostic est réalisé par les équipes insertion.

Dans tous les cas, des premières prestations sont proposées afin d'enclencher au plus vite un parcours professionnel sur la base de l'offre de services à disposition des conseillers (prestations Pôle Emploi, formation Pôle Emploi ou région, actions du PTI...) avant de basculer dans le suivi mensuel personnalisé de Pôle emploi (SMP). Les préconisations d'ordre professionnel peuvent être évoquées également via un questionnaire bilan avant les entretiens flash.

Parallèlement aux entretiens avec les bénéficiaires du rSa, l'assistante territoriale anime le groupe et répond aux questions des bénéficiaires. C'est à ce moment précis qu'intervient la sphère sociale, en complément des informations données lors de l'information collective. C'est aussi à ce moment que les problèmes périphériques à la recherche d'emploi (permis de conduire, formation...) émergent et que des réponses sont apportées aux allocataires. Si l'assistante territoriale¹² identifie un problème important, ou si les bénéficiaires souhaitent rencontrer l'assistante, un entretien est immédiatement réalisé dans les locaux de Pôle emploi.

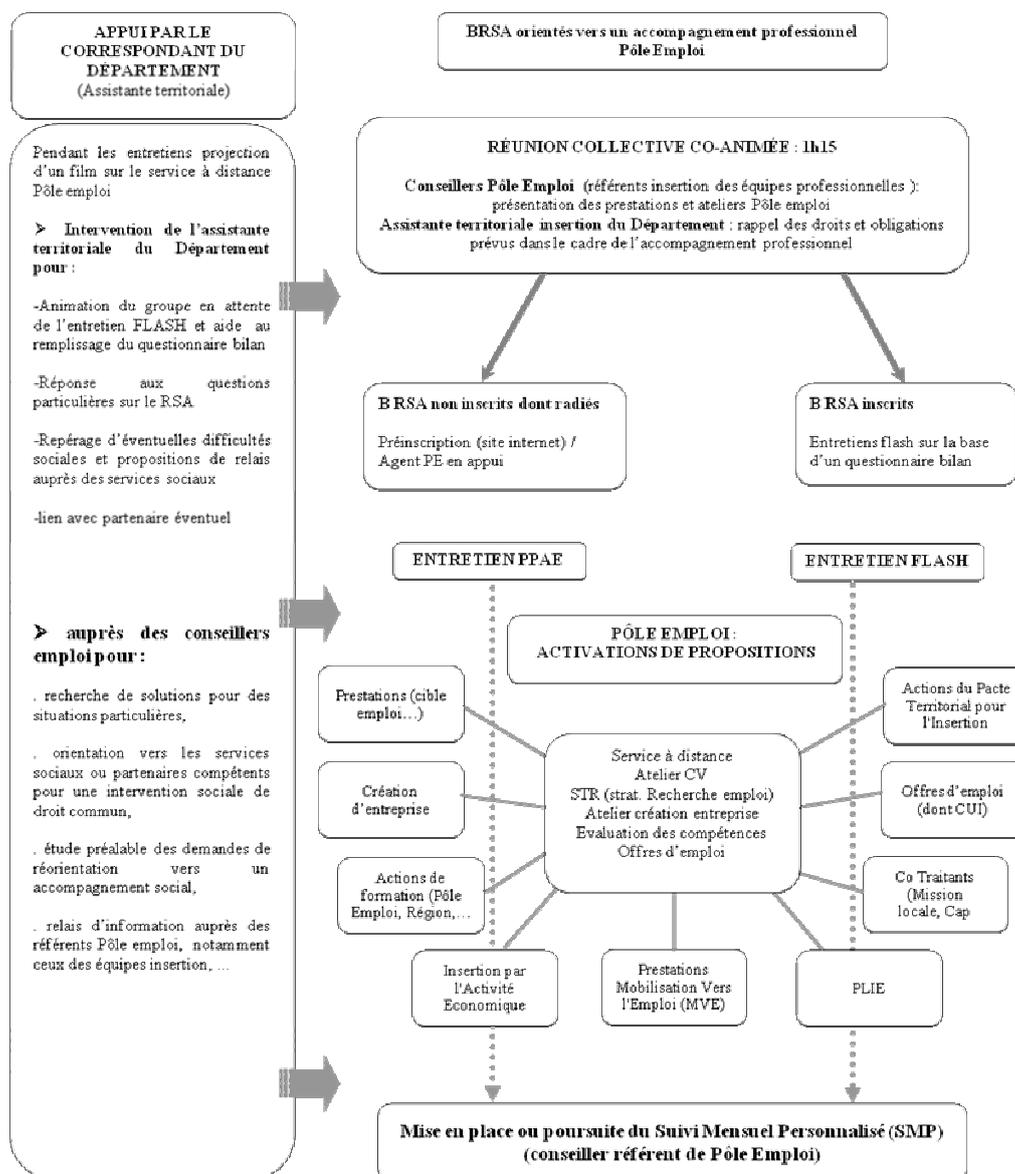
Le schéma de l'expérimentation peut se résumer de la manière suivante.

¹⁰ A Besançon, un conseiller Pôle emploi est spécialisé sur des thématiques précises car les agences sont sectorisées. Il apparaît alors difficile d'imaginer qu'ils puissent avoir une bonne connaissance des dispositifs d'aide à l'insertion, en supplément des dispositifs Pôle emploi, en mouvement permanent. Afin de répondre aux besoins de connaissance des dispositifs nombreux d'aide à l'insertion (Mission Locale, Plan Local pour l'Insertion et l'emploi, Conseil général, Conseil régional, Association pour l'emploi des cadres...), Pôle emploi a nommé des « référents-insertion ».

¹¹ Les « référents-insertion » désignés avaient une certaine connaissance de l'insertion (certains ont travaillé au PLIE...) ce qui a facilité la mise en œuvre de l'expérimentation.

¹² Sur les deux pôles, les assistantes territoriales ont été assistante sociale auparavant

SCHEMA D'ORGANISATION DE L'OFFRE DÉDIÉE AUX BRSA POUR L'ACCOMPAGNEMENT PROFESSIONNEL DANS LE DOUBS



4.2. Procédures et outils

4.2.1. Procédures et outils de l'information collective

L'information collective a été travaillée en amont conjointement par le département et Pôle emploi. Cela a abouti à une trame de présentation commune qui est le fruit d'une réflexion impliquant l'ensemble des animateurs. Cette présentation est sous forme power point. Elle comporte plusieurs parties dont :

- les droits et les obligations liés au rSa ;
- les prestations Pôle emploi ;
- les procédures d'inscription.

Elle peut être adaptée en fonction de l'offre d'insertion locale immédiate.

4.2.2. Outils d'identification des besoins

- Un questionnaire est distribué aux bénéficiaires afin d'identifier leurs besoins en matière de recherche d'emploi, d'évaluation de leur profil professionnel et d'ateliers de formation (préparer un entretien d'embauche, cibler les entreprises, rédiger un CV...).
- Un entretien flash permet d'activer l'ensemble des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle, en fonction des besoins.

4.2.3. Outils de pilotage de l'expérimentation

Un tableau de bord a été créé conjointement par le département et Pôle emploi. Il informe sur les bénéficiaires, soumis aux droits et devoirs et présents aux informations collectives. Il résume également les préconisations apportées à la suite de l'entretien flash.

Ce tableau de bord a permis d'élaborer, dès aujourd'hui, une série d'indicateurs de réalisations tels que présentés page suivante.

Une boîte à outils, actuellement en voie de construction, est destinée à l'ensemble des opérateurs afin de leur faciliter la présentation de l'ensemble des dispositifs d'insertion (prestations Pôle emploi, actions PTI, programmes de formation du conseil régional, PLIE, mission locale...). Grâce à cette boîte à outils, les conseillers pourront avoir les informations essentielles sur les dispositifs ; par la suite ils peuvent se diriger, si besoin, vers leurs «référénts-insertion» ou l'assistante territoriale insertion du département pour plus de détail. Cette boîte à outils est en train d'être expérimentée au sein de l'agence de Besançon-Planoise ; elle devrait être diffusée au sein de toutes les agences de Besançon puis du département. A terme, l'idée est de partager cette boîte à outils avec les travailleurs sociaux des centres médico-sociaux et des CCAS pour qu'ils puissent bénéficier, à leur tour, d'informations sur les prestations de Pôle emploi.

Tableau 3

Tableau de réalisation des informations collectives sur le PTI de Besançon et du Haut-Doubs

	Nombre D'informations collectives.	Nombre de BrSa* convoqués	Nombre de BrSa présents	Taux de présence	Nombre de BrSa excusés	Taux de réponse	Nombre de BrSa non excusés
Pôle Besançon	6	131	57	44 %	19	58 %	55
Pôle Haut Doubs	3	79	23	29 %	21	55 %	25
Pôle Montbéliard	7	135	49	36 %	37	64 %	49
Total (3 PTI)	16	345	129	38 %	77	60 %	129

Source : Direction de l'insertion du département du Doubs, données entre le 21 février et le 17 juin 2011 * Bénéficiaires du rSa

Tableau 4

Répartition des bénéficiaires en fonction de leur inscription à Pôle emploi

	Nombre de BrSa convoqués	dont BrSa inscrits à Pôle Emploi	IAE	PPAE	OE	Action en cours	STR	Autres	Inscription	Dont BrSa ayant cessé leur inscription ou ayant été radiés	Nombre de BrSa présents	dont BrSa inscrits à Pôle Emploi	dont BrSa non inscrits à Pôle Emploi	Dont BrSa ayant cessé leur inscription ou ayant été radié
Pôle Besançon	131	91	1	5	35	57	47	1	9	35	57	47	1	9
Pôle Haut Doubs	79	56	0	17	12	23	18	5	0	12	23	18	5	0
Pôle Montbéliard	135	108	4	3	24	49	44	0	5	24	49	44	0	5
Total (3 PTI)	345	255	5	25	71	129	109	6	15	71	129	109	6	15

Source : Direction de l'insertion du département du Doubs, données entre le 21 février et le 17 juin 2011

Tableau 5

Répartition des prestations proposées à la suite des entretiens flash

	Atelier	Co-traitance	IAE	PPAE	OE	Action en cours	STR	Autres	Inscription	Ré-orientation
Pôle Besançon	11	1	1	0	8	0	7	13	0	3
Pôle Haut Doubs	6	0	0	2	2	0	0	2	3	0
Pôle Montbéliard	10	3	4	2	5	13	7	18	3	3
Total (3 PTI)	27	4	5	4	15	13	7	18	3	3

Source : Direction de l'insertion du département du Doubs, données entre le 21 février et le 17 juin 2011

4.2.4. Procédures de communication

Parmi les procédures de communication, deux en particulier se mettent en place avec l'expérimentation.

- La communication interne au sein de Pôle emploi

Globalement, le processus de communication au sein de Pôle emploi suit un schéma simple : un temps d'échange est dédié aux directeurs d'agence en comité de direction de bassin et à l'ensemble des agents Pôle emploi lors d'une réunion de service. A Besançon, un temps est également prévu avec les responsables d'équipe en équipe locale d'insertion et avec les référents insertion.

- La communication transversale

Afin de suivre au mieux l'état d'avancement de l'expérimentation, le département et Pôle emploi se réunissent régulièrement pour faire le point sur son état d'avancement, sur les difficultés rencontrées et les solutions à envisager. Fin juin 2011, un premier bilan de l'expérimentation a été réalisé conjointement entre direction de l'insertion et Pôle emploi afin d'améliorer l'expérimentation chemin faisant. Ce premier bilan a été présenté en comité de pilotage le 6 juillet 2011¹³, réunissant une grande partie des partenaires du rSa, c'est-à-dire le département (direction de l'insertion et direction des Solidarités), Pôle emploi, la CAF, la MSA et l'Union départementale des CCAS.

Il existe un échange d'informations, autour des statistiques sur les flux de bénéficiaires entrant et sortant par type de rSa et par trimestre, entre la CAF et le département.

4.3. Ressources

La mise en œuvre de l'expérimentation mobilise des ressources humaines et financières, qui globalement sont restées à l'identique, par rapport à la situation initiale.

4.3.1. Mobilisation des ressources humaines

- Du côté du département

Les rôles de l'assistante territoriale insertion et des conseillers-emploi-insertion sont éclaircis. Les conseillers-emploi-insertion sont les interlocuteurs privilégiés des référents sociaux pour les bénéficiaires orientés vers la sphère sociale : aide au diagnostic et évaluation des freins à l'emploi, mise en place d'actions en réponse aux besoins repérés, positionnement sur les contrats aidés du département, mobilisation des mesures d'insertion socioprofessionnelle et accompagnement à l'inscription. Les assistantes territoriales insertion sont, quant à elles, les interlocutrices privilégiées des référents professionnels de Pôle emploi. Elles animent, aux côtés de Pôle emploi, les réunions d'information collective : présentation des principales aides du département ; animation du groupe en attente de l'entretien flash et aide au remplissage du questionnaire bilan ; réponse aux questions particulières sur le rSa ; repérage d'éventuelles difficultés sociales et propositions de relais auprès des services sociaux ; lien avec les partenaires éventuels. Elles sont également chargées de la diffusion de l'information aux agents Pôle emploi : recherche de solutions pour des situations particulières ; orientation vers les services sociaux ou partenaires compétents pour une intervention sociale de droit commun ; étude préalable des demandes de réorientation vers un accompagnement social ; relais d'information auprès des référents Pôle emploi (évolution de la législation, des dispositifs sociaux existants...).

¹³ L'évaluateur Céreq a été convié à cette réunion.

- Du côté de Pôle emploi

Les directeurs des agences de Pôle emploi ont pris part aux dispositifs en organisant les informations collectives dans leurs locaux (agence de Besançon Planoise, Pontarlier et Morteau) et parfois en impulsant des remarques ou modifications de l'expérimentation.

Tous des conseillers Pôle emploi sont également mis à contribution dans la mise en place de l'expérimentation. Ils doivent, en tant que référent unique potentiel d'un bénéficiaire du rSa, assurer l'accompagnement des allocataires orientés vers un suivi professionnel et mobiliser, pour cela, l'ensemble des outils à disposition sur le territoire. Ils doivent également, en fonction des PTI¹⁴, assurer la co-animation des informations collectives et les entretiens flash.

4.3.2. Mobilisation des ressources financières

Sur l'ensemble du département, la mise en œuvre de cette expérimentation s'est réalisée quasiment à coût constant, essentiellement à partir d'un redéploiement du dispositif rSa préexistant.

En termes de masse salariale, l'augmentation quasi-nulle des moyens humains et l'absence de formation spécifique ont laissé les budgets constants. Au niveau logistique, l'expérimentation n'entraîne aucun coût supplémentaire mais une organisation légèrement différente (libération des salles pour les informations collectives...).

¹⁴ A Besançon et Montbéliard, seuls les « référents-insertion » co-animent les informations collectives et assurent les entretiens-flash. Dans le Haut-Doubs, l'ensemble des conseillers est mis à contribution.

5. APPRÉCIATION DES EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

À quatre mois du démarrage de l'expérimentation¹⁵, ses effets restent relativement limités dans la mesure où l'évaluation arrive très tôt dans la mise en œuvre. En effet, la première information collective sur cette question a eu lieu le 22 février sur le pôle de Besançon, le 17 mars à Pontarlier et le 21 juin à Morteau sur le pôle du Haut-Doubs. Malgré cette limite, certains effets sont d'ores et déjà repérables à trois niveaux :

- sur les structures ;
- sur les pratiques des professionnels ;
- sur les pratiques des bénéficiaires.

5.1. Les effets réflexifs sur les structures

L'expérimentation n'a pas changé l'organisation des services du département. Le rôle des assistantes territoriales insertion s'est renforcé. Elles interviennent, en effet, dans la co-animation de l'information collective à Pôle emploi et sont également le relais des conseillers Pôle emploi sur les questions d'ordre social (évolution de la législation, dispositifs sociaux existants...).

Depuis l'expérimentation, il y a eu un déplacement de la focale de « l'orientation » vers « l'action ». Les binômes d'orientation ont alors été supprimés, l'orientation se faisant, en fonction des pôles, par l'assistante territoriale insertion et les secrétaires des PTI. Les ressources humaines ont été redéployées sur les informations collectives et les entretiens-flash réalisés auprès des bénéficiaires du rSa.

Le département a entrepris une démarche de suivi des bénéficiaires qui n'existait pas avant l'expérimentation.

L'organisation de cette expérimentation s'est révélée moins contraignante que la mise en place du rSa dans le département en juin 2009. En effet, le travail collaboratif entre les partenaires, notamment entre le département du Doubs et Pôle emploi, existait avant même cette expérimentation. Les relations étroites entre le président du conseil général du Doubs et le directeur régional de Pôle emploi Franche-Comté ont essaimé une dynamique de rapprochement des acteurs opérationnels.

Il est à noter enfin que l'accompagnement des bénéficiaires orientés vers la sphère sociale n'a pas été modifié par l'expérimentation, tout comme le rôle des équipes pluri-disciplinaires et les comités de pilotage créés lors de la généralisation du rSa.

5.2. Les effets sur les pratiques professionnelles

Les effets de l'expérimentation sur les pratiques professionnelles ont été appréciés sur la base des 17 entretiens semi-directifs menés auprès des partenaires du dispositif. Ces derniers étaient composés de décideurs et d'opérationnels des deux grandes structures impactées par l'expérimentation (département et Pôle emploi) ainsi que la CAF et la MSA, chargés d'instruire les dossiers des bénéficiaires du rSa. L'analyse des discours des professionnels a été organisée en trois points : l'interpénétration culturelle ; le développement des compétences des professionnels ; l'impact des nouvelles pratiques des professionnels sur les bénéficiaires.

¹⁵ Les travaux évaluatifs conduits par le Céreq dans le département du Doubs se sont déroulés du 14 juin au 1er août sur les pôles de Besançon et du Haut-Doubs sélectionnés pour l'évaluation. Ils s'appuient sur deux enquêtes qualitatives. La première a été réalisée par le biais d'entretiens semi-directifs auprès d'un ensemble d'acteurs impactés par l'expérimentation. Ces entretiens semi-directifs ont été menés, en face-à-face, sur les deux pôles territoriaux sélectionnés au démarrage (les PTI de Besançon et du Haut-Doubs). Les acteurs interrogés sont au nombre de 17. On se reportera à l'annexe pour prendre connaissance de la liste exhaustive des personnes interviewées. La deuxième enquête s'est déroulée par voie téléphonique auprès des bénéficiaires du rSa. Le nombre de bénéficiaires interrogés est de 16 dont 5 bénéficiaires n'ayant pas bénéficié de l'expérimentation.

5.2.1. Interpénétration culturelle

Il existe actuellement un rapprochement des deux structures (Pôle emploi et département), tant au niveau des directions (direction de l'insertion du département et direction de Pôle emploi) qu'au niveau des équipes professionnelles (assistante territoriale et référents insertion). Même si les effets ne sont pas encore complètement perceptibles, il y a une clarification du rôle de chacun, le fonctionnement des structures devenant moins opaque qu'il ne l'était auparavant.

Cela a permis aux conseillers Pôle emploi d'atténuer, voire de faire disparaître, un certain nombre de préjugés sur l'accompagnement social et sur le profil des allocataires grâce aux procédures d'information collective.

Dès aujourd'hui, l'information circule et les contacts commencent à se nouer entre les « référents-insertion » (voire conseillers) et l'assistante territoriale insertion. Lorsqu'il n'existe pas de référent « insertion », la communication peut être légèrement altérée du fait du caractère récent de l'expérimentation (les conseillers ne sont pas encore tous entrés en contact avec l'assistante territoriale). Cependant, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact sur l'ensemble des conseillers Pôle emploi du territoire étudié. L'assistante territoriale insertion du département, en tant que référent unique des conseillers sur les questions sociales, simplifie la communication. Il existe une meilleure visibilité de l'organisation des structures au niveau des directeurs d'agence, des responsables d'équipes professionnelles et des conseillers « référents-insertion ».

5.2.2. Développement des compétences des professionnels

D'une façon générale, on observe une meilleure appropriation du monde de l'insertion par les équipes professionnelles (via les « référents-insertion ») et une plus grande appropriation de l'offre de services Pôle emploi par les personnes du département. Cette appropriation s'est traduite par une montée en puissance des sollicitations de l'assistante territoriale insertion par les conseillers pour des questions sociales afin d'aider plus globalement les bénéficiaires. L'ensemble des conseillers ne connaît pas parfaitement le dispositif du rSa mais les « référents-insertion » peuvent les aider dans leur questionnement. Il en est de même pour les dispositifs d'aide à l'insertion des bénéficiaires, ils ne peuvent être connus par l'ensemble des conseillers, les référents sont donc là pour les aider. Plus globalement, il y a une meilleure connaissance de l'Aide Personnalisée de Retour à l'emploi mais peu de connaissance des problèmes périphériques à l'emploi conséquents (par exemple problèmes d'addiction...). L'expérimentation modifie donc les habitudes de travail des conseillers Pôle emploi. Ces derniers doivent en effet pouvoir informer les bénéficiaires des outils existants et les orienter vers les structures adéquates.

5.2.3. Impact des nouvelles pratiques des professionnels sur les bénéficiaires

L'expérimentation a pour effet d'améliorer l'accompagnement des bénéficiaires dans la mesure où la co-animation des informations collectives apporte une plus-value. En effet, ces dernières permettent de proposer aux bénéficiaires des dispositifs auxquels le conseiller n'aurait pas pensé. L'activation rapide d'un accompagnement par Pôle emploi permet au bénéficiaire d'entamer un parcours immédiat de retour vers l'emploi.

Globalement, la meilleure connaissance réciproque de chacune des structures a permis de débloquent des situations particulières. On ne peut pas affirmer à ce jour que l'ensemble des conseillers Pôle emploi a le réflexe d'orienter les bénéficiaires vers une assistante sociale ou prescrire des actions d'aide à l'insertion professionnelle en dehors de celles de Pôle emploi (formations du conseil régional, actions du PTI...). Cependant, à ce jour, l'Aide Personnalisée de Retour à l'emploi est une aide incontestablement connue par la quasi-totalité des conseillers ; sa prescription est croissante.

Le rapprochement des deux structures a eu pour effet de rendre plus efficace la lutte contre l'absentéisme aux informations collectives (transformation du courrier d'invitation : ajout du logo de Pôle emploi et rappel des sanctions potentielles).

5.3. Les effets sur les bénéficiaires

À quatre mois du démarrage de l'expérimentation, les bénéficiaires ont trop peu de recul sur leur accompagnement pour pouvoir en juger la qualité et l'évolution. Aucun professionnel interrogé n'a souhaité se prononcer sur les effets de l'expérimentation sur les bénéficiaires, l'évaluation arrivant trop tôt. Face à ces faibles informations, et pour ne pas renoncer à une exploitation des enquêtes réalisées, le choix a été fait d'exploiter les représentations subjectives qu'ont les bénéficiaires de leur accompagnement¹⁶.

5.3.1. Des itinéraires de vie contrastés...

Les personnes enquêtées ont deux points communs : un profil proche de l'emploi, d'où leur orientation dans la sphère professionnelle ; une forte motivation exprimée pour trouver du travail.

Au-delà de ce qui les réunit, leurs itinéraires divergent. En fonction de ce dernier, on peut distinguer quatre groupes de bénéficiaires :

- Le premier groupe renvoie à des individus rencontrant de sérieux problèmes de retour à l'emploi. Ils ont, en règle générale, un profil qui ne correspond pas aux attentes actuelles du marché du travail ; ils ont donc des difficultés à se reconverter. Farouk, menuisier dans le bâtiment, nous raconte son itinéraire : *« j'ai toujours exercé des missions intérimaires mais depuis la crise, fin 2008, j'ai eu beaucoup de mal à trouver un emploi. »*. Laurent, qui a arrêté son travail pendant deux années, pour s'occuper de ses enfants et construire sa maison, rend compte des obstacles auxquels il se confronte : *« aujourd'hui je regrette d'avoir arrêté de travailler car quand on arrête de travailler pendant 2 ans, on a plus forcément envie de retourner au travail et on s'éloigne beaucoup du marché de l'emploi. »*. Béranger, quant-à-lui, était à son compte, *« en tant qu'auto-entrepreneur infographiste, de juillet 2009 à octobre 2010 mais cela ne marchait pas assez. »* Il a donc décidé de cesser son activité en octobre 2010. Aurélie, elle, est aide-soignante et nous raconte ses problèmes : *« j'ai des difficultés à trouver un travail stable, car je souhaite faire une VAE pour être éducateur spécialisé et je ne souhaite pas travailler en gériatrie... Pôle emploi ne me propose que des offres d'emploi en gériatrie or si je veux faire mon dossier de VAE ; il me faut un CV cohérent et donc refuser de travailler en gériatrie. »*
- Le deuxième groupe rassemble les personnes rencontrant des difficultés personnelles importantes (physiques ou morales). Ces dernières sont peu nombreuses. On peut citer le cas de Gérard qui évoque son cas : *« j'ai travaillé pendant vingt-cinq ans dans l'imprimerie. A la suite d'un licenciement économique, je me suis reconverti et j'ai travaillé pendant sept ans, à l'hôpital, en cuisine. J'ai eu des problèmes de santé, un problème grave à l'épaule. J'en ai donc parlé à la médecine du travail qui m'a changé de service car la cuisine n'était plus adaptée à mon problème physique. Je me suis retrouvé à m'occuper des locaux communs mais il n'y avait pas de machine adaptée.... ça m'a énervé et j'ai tout plaqué. J'ai donc démissionné en novembre 2010, sur un coup de tête, mais je n'avais pas vraiment anticipé les conséquences et je me suis donc retrouvé donc sans rien. »*
- Le troisième groupe réunit des personnes en phase de transition vers l'emploi, souvent jeunes diplômé(e)s de l'enseignement supérieur, dans l'attente d'un concours, d'une reprise d'activité en tant que travailleur indépendant etc.... Audrey, diplômé d'un master 2 Droit des affaires, prépare son concours d'avocat ; Elisabeth, bac+5, a trouvé du travail pour le mois de septembre ; Pierre-Charles, titulaire d'un master 2, lui, perçoit aujourd'hui le rSa, après avoir perçu une allocation chômage, le temps de se former à un nouveau métier et de racheter une société.
- Le dernier groupe concerne des individus confrontés à des problèmes de mobilité géographique. Ils nécessitent d'être accompagnés afin de sortir du cadre trop restreint de leurs recherches. Ces allocataires ont tous des problèmes de véhicule ou de permis de conduire, comme Haudou, arrivé en France en 2007, et professeur contractuel dans un lycée pendant plusieurs années en France. Sa situation étant précaire, il a souhaité se réorienter mais sa réorientation tourne mal : *« aujourd'hui, je*

¹⁶ L'enquête auprès des 16 allocataires du rSa s'est effectuée par voie téléphonique du 1er juillet au 26 août.

n'ai pas le permis de conduire et, en général, les attachés commerciaux doivent avoir le permis de conduire et une voiture. »

5.3.2.et des attentes multiples

L'expression des attentes des allocataires vis-à-vis des services d'accompagnement divergent souvent en fonction de leur appartenance à l'un de ces groupes. Les attentes peuvent être fortes pour les bénéficiaires ayant des difficultés d'insertion liées à la mobilité ou à des problèmes physiques ou moraux. C'est le cas de Farid, ancien infirmier dans son pays d'origine (Algérie) n'ayant pas encore eu de reconnaissance de sa qualification en France : *« j'ai eu un accident travail en 2008, j'ai eu des broches et je monte seul, malgré moi, mon dossier MDPH.... Depuis septembre 2010, je n'ai eu aucune formation alors que je veux en faire une comme technicien supérieur en informatique....afin d'envisager une reconversion suite à mon problème au bras. »* Patrice s'exprime sur sa situation *« j'aimerais voir plus souvent Pôle emploi, je les sollicite mais je n'ai pas de nouvelles... »* Les attentes sont au contraire très faibles voire inexistantes pour les personnes les plus diplômées en phase de transition. Pierre-Charles raconte : *« Je n'avais pas spécialement d'attentes particulières, j'y allais car j'étais convoqué. »* et Elisabeth confirme ces attentes quasi-nulles : *« ...je suis très autonome, je n'ai pas besoin d'accompagnement »*. Enfin, les attentes sont plutôt « résignées » du côté des personnes ayant des difficultés d'insertion liées au marché du travail local. Laurent, par exemple, ne compte pas seulement sur Pôle emploi, il dit *« ...j'ai l'impression qu'ils n'ont pas les moyens, ils sont débordés...ils veulent vite terminer car il y a du monde derrière... »*

5.3.3. Quelques jugements subjectifs des bénéficiaires sur leur accompagnement

Lors des entretiens, l'insatisfaction est d'une manière générale exprimée par tous. Cependant, les publics en transition professionnelle n'exprimaient pas de besoin particulier. À leurs yeux, l'accompagnement de Pôle emploi n'a pas été capital dans leur transition. Pierre Charles a eu une formation avec Pôle emploi mais il avoue *« l'accompagnement de Pôle emploi ne m'a pas été utile. »*

Les publics ayant les plus fortes attentes sont globalement déçus de l'accompagnement de Pôle emploi. Ils auraient souhaité une plus grande compréhension de leurs problèmes et une aide plus concrète. Farid parle de Pôle emploi et dit *« l'accompagnement ne m'a rien apporté alors que je n'arrête pas de les solliciter. »*

Enfin, le public concerné par les restructurations industrielles semble être moyennement satisfait de l'accompagnement. Ici, les personnes disent le plus souvent comprendre que Pôle emploi ne puisse pas agir directement sur la dynamique du marché du travail local ; mais dans le même temps, elles souhaiteraient parfois un peu plus d'accompagnement. C'est le cas notamment des personnes en réorientation. Farouk nous explique, à propos de Pôle emploi *« ils font ce qu'ils peuvent avec ce qu'ils ont ...s'il n'y a pas de travail, il n'y a pas de travail ! »* Christine, quant-à-elle, nous explique que *« parfois, il y a un manque d'accompagnement par Pôle emploi. Je n'ai jamais fait de formation dans le domaine dans lequel j'ai été formée mais j'aurais pu me remettre à niveau pour travailler... Pôle emploi a toujours orienté les recherches en tant que femme de ménage alors que j'aurais pu faire autre chose, notamment assistante maternelle car je suis nourrice agréée... »*

5.3.4. Le processus d'acquisition de nouvelles compétences

Globalement, les bénéficiaires enquêtés déclarent que l'accompagnement leur a peu permis d'acquérir des compétences nouvelles, qu'elles aient trait à une requalification sociale ou professionnelle. Les personnes interrogées n'expriment aucun signe de difficultés d'intégration sociale (isolement, longue durée de minima sociaux...) ; dans ce sens, le dispositif est sans surprise jugé peu « actif » dans ce domaine. Ils le jugent aussi sans impact particulier sur leur qualification : ils ne manquent pas en effet forcément de formation professionnelle, leurs difficultés étant dues essentiellement à l'état dégradé du marché local de l'emploi.

En conclusion, l'effet de cette expérimentation se ressent, à l'heure actuelle, beaucoup plus sur les liens entre les structures (notamment département et Pôle emploi) que sur les bénéficiaires du rSa.

6. LA RÉPONSE AUX CRITÈRES ÉVALUATIFS

Au vue de l'analyse des données qui précède, un constat évaluatif peut être annoncé sur quatre registres : (i) la pertinence de l'expérimentation, c'est-à-dire l'adéquation entre les enjeux et les objectifs initiaux, (ii) sa cohérence interne (mise en lien des objectifs, des actions et des moyens) et externe (adéquation avec les autres projets de territoire), (iii) son efficacité (adéquation entre moyens et résultats) et enfin (iv) son efficacité potentielle (adéquation entre objectifs et résultats).

6.1. Pertinence

La réponse est largement positive. Face au constat de dysfonctionnements du dispositif rSa tel qu'il avait été imaginé en juin 2009, le département a construit une expérimentation. Les différents objectifs qui s'y rattachent tentent de répondre, de façon adéquate, aux motivations et enjeux du département.

6.2. Cohérence

La cohérence d'une politique publique porte sur sa conception et sa mise en œuvre de l'objet. La cohérence interne vise l'adéquation entre les objectifs assignés à une politique et les moyens qui lui sont alloués. La cohérence externe désigne l'adéquation entre l'action évaluée et d'autres politiques.

6.2.1. Cohérence interne

Dans le cas précis de cette expérimentation, l'analyse de la cohérence interne tentera d'identifier l'adéquation des objectifs de l'expérimentation avec les moyens dédiés. La question sous-jacente est donc de savoir si les moyens alloués à l'expérimentation sont suffisants pour la mettre en œuvre.

Moyens d'information et de communication

Les efforts de communication entre les structures et au sein de celles-ci (partie 4.3) méritent d'être poursuivis. Toutefois, la démarche engagée actuellement semble bien adaptée aux objectifs de l'expérimentation.

Moyens financiers

Les actions proposées par l'expérimentation n'engendraient pas nécessairement de coût spécifique. L'expérimentation portant sur le déploiement d'une offre de services dédiée aux bénéficiaires du rSa, sans création de prestations nouvelles ni de conseillers dédiés aux bénéficiaires du rSa, il n'y a pas eu de besoin financier particulier.

Moyens humains

La mise en œuvre de l'expérimentation a engendré un coût humain évalué à 0.7 ETP par mois. Les deux structures (département et Pôle emploi) ont déployé les moyens humains nécessaires à la réalisation de cette expérimentation (assistante territoriale, « référents-insertion »). Il n'y a donc pas d'incohérence entre la mise en œuvre de l'expérimentation et les moyens humains alloués.

6.2.2. Cohérence externe

L'expérimentation co-construite en fonction des enjeux politiques du département et des orientations globales de Pôle emploi traduit une cohérence entre les grands enjeux politiques.

6.3. Efficience

Au vu des moyens très modestes engagés et des résultats positifs déjà obtenus, l'expérimentation démontre son efficience. Sa force réside dans l'utilisation et l'optimisation de moyens préexistants au service d'une nouvelle organisation. Celle-ci se base essentiellement sur une modification de la répartition des moyens alloués dans l'action (information collective, entretien, suivi...) plutôt que dans l'orientation (suppression des binômes d'orientation au profit d'une orientation réalisée par la direction de l'insertion). Cette forme d'optimisation du dispositif rSa semble être un facteur de succès dans le sens où la suppression des binômes d'orientation n'a pas produit plus de réorientations comme on aurait pu le craindre. Autres indicateurs de réussite : les collaborations entre les assistantes territoriales et les « référents-insertion » (ou conseillers) s'accroissent.

6.4. Efficacité

Les objectifs initiaux de l'expérimentation portaient sur deux catégories distinctes de public : les allocataires du rSa eux-mêmes ; les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la mesure de simplification n°9.

- En ce qui concerne les allocataires, les objectifs sont partiellement atteints. En effet, l'ensemble des bénéficiaires, qui sont orientés « professionnel », sont conviés immédiatement à leur entrée dans le processus, dans les locaux de Pôle emploi, pour assister à une information collective suivie d'un entretien flash. Ces deux moments d'échange permettent d'activer, en leur faveur, l'ensemble des dispositifs d'aide à l'insertion. Cependant, ce constat positif a une limite. Les taux de présence demeurent faibles ; ils ne dépassent pas la barre des 50 %. Quels sont les facteurs pouvant expliquer ces taux d'absentéisme encore trop élevés ? On peut évoquer ici le problème d'adhésion d'une partie du public concerné aux droits et devoirs requis par le dispositif rSa, mais aussi des problèmes de mobilité et de garde d'enfants. Il existe peut-être également, en amont et pendant le parcours du bénéficiaire, une forme d'incompréhension liée à la multitude de procédures d'informations collectives (par le département, par Pôle emploi, par certaines SIAE, en amont d'une entrée en formation...). Cette succession dans le temps de moments collectifs d'informations peut entraîner une confusion dans l'esprit des bénéficiaires concernés, et être à l'origine d'un manque de lisibilité du rôle du département et plus globalement du dispositif rSa.
- En ce qui concerne les acteurs participant à la mise en œuvre du dispositif rSa, l'objectif de rapprochement des structures du département et de Pôle emploi est partiellement atteint. Un lien s'est pour partie créé entre les acteurs opérationnels : sollicitations plus nombreuses des assistantes territoriales, connaissance du dispositif rSa... En revanche, l'objectif de connaissance et de prescription des dispositifs existants d'aide à l'insertion n'est que très partiellement atteint. Il ne pourra l'être que pleinement lorsqu'un processus de rapprochement des structures sera plus avancé. Il est à noter qu'un premier pas a été franchi avec la montée en puissance de l'Aide Personnalisée de Retour à l'emploi (APRE). Il pourrait en être de même pour la prescription des autres dispositifs présents dans le Pacte Territorial d'Insertion. L'accompagnement global n'est pas encore abouti : un bénéficiaire actuellement orienté vers Pôle emploi et accompagné parallèlement par une assistante sociale n'a pas un parcours réellement fusionné (absence de réunion entre conseiller et assistante sociale pour faire un point sur le parcours du bénéficiaire). Sur ce registre, l'appropriation de l'expérimentation par les acteurs nécessite à l'évidence plus de temps pour s'effectuer.

7. SYNTHÈSE ET PRÉCONISATIONS

L'évaluation met en évidence les points forts et les voies d'amélioration de cette expérimentation. Cet examen points forts/points faibles débouche sur une série de préconisations.

Lignes de force de l'expérimentation

1. Une volonté politique commune sous-tendant des diagnostics partagés

La démarche positive de cette expérimentation tient non seulement à une volonté politique affirmée mais également à une volonté partagée par les deux institutions principalement concernées : Pôle emploi et le département. Ils ont un enjeu commun, celui de sortir les allocataires des minima sociaux via l'insertion professionnelle.

2. Une évolution des représentations et des pratiques

L'expérimentation a eu pour effet de débrider les enfermements institutionnels et de modifier la représentation des bénéficiaires par Pôle emploi. Le fait de co-animer l'information collective a également permis d'affirmer le côté social dans l'emploi, de clarifier la mission de Pôle emploi dans le rSa en lien avec le département et de démystifier le lieu de Pôle emploi pour certains bénéficiaires.

3. Un partenariat interinstitutionnel consolidé

La mise en œuvre de l'expérimentation a donc instauré une dynamique partenariale à l'origine d'une intervention plus efficace auprès des publics. Les pratiques de coopération entre le département et Pôle emploi permettent une mutualisation des connaissances, une reconnaissance mutuelle des professionnalités et une remise en cause des préjugés liés aux pratiques de travail. L'incidence organisationnelle de ce nouveau contexte est un décloisonnement de l'action publique territoriale, au profit d'une rationalisation accrue des moyens.

4. Une rationalisation des fonctions

Cette rationalisation de l'action des intervenants dans l'expérimentation se traduit par un redéploiement des fonctions assumées par chacun. Ce redéploiement fonctionnel déplace les ressources dédiées à l'orientation des personnes - à qualité constante des prestations offertes dans ce domaine - vers un renforcement des fonctions d'accompagnement.

5. Un accompagnement renforcé des bénéficiaires

Cette expérimentation permet donc une prise en charge des bénéficiaires dès l'accord de leur dossier afin d'enclencher rapidement un processus de retour à l'emploi via l'inscription (ou la réinscription) à Pôle emploi et un accompagnement personnalisé. On observe donc une réelle prise en compte de la personne, allant dans ce domaine au-delà des obligations édictées par les textes de loi. Grâce aux informations collectives et aux réunions partenariales, les échanges entre les conseillers de Pôle emploi et les assistantes territoriales insertion se sont intensifiés autour de la situation individuelle des allocataires ou de questions plus générales (notamment relatives à l'EPD et l'APRE).

6. Un potentiel de transférabilité vers d'autres publics

Dès sa conception, l'expérimentation a été conçue pour être transférable à d'autres types de publics en difficulté (jeunes en Zone Urbaine Sensible par exemple) ou à d'autres territoires.

7.1. Voies d'amélioration de l'expérimentation

Le département et Pôle emploi ont eux-mêmes identifié un certain nombre d'améliorations. Des modifications ont d'ailleurs déjà été apportées pour tenter de résoudre ces difficultés.

1. Un taux élevé d'absentéisme

Les publics non captifs, c'est-à-dire les bénéficiaires non inscrits ou radiés de Pôle emploi, sont nombreux à ne pas se rendre à Pôle emploi lors de l'information collective, sans s'excuser. Pour certains bénéficiaires dont la radiation n'était pas liée à une reprise d'activité, des contacts téléphoniques ont permis de leur rappeler leurs obligations dans le cadre du rSa, de les inviter à se réinscrire à Pôle emploi et de les convier à une prochaine réunion. Une autre initiative a été prise pour réduire le taux d'absentéisme : une procédure de rappel par courrier du caractère obligatoire des réunions et des obligations du bénéficiaire. Une réflexion est également en cours avec les coordinatrices territoriales sur la saisie de l'EPD en cas d'absence répétée aux réunions d'information collective.

2. Une capacité d'accueil des bénéficiaires trop limitée

Au début de l'expérimentation, le pôle de Besançon ne pouvait pas convier l'ensemble des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi pour des raisons de capacité d'accueil limitée. Un travail spécifique pour augmenter les possibilités d'accueil est donc actuellement mené en concertation afin de résoudre ce problème.

3. Des difficultés logistiques, obstacle au suivi des bénéficiaires

Sans être directement liées à l'expérimentation, ces difficultés en conditionnent néanmoins le bon déroulement. Elles sont liées à des problèmes de transmission de l'information entre CAF/MSA, département et Pôle emploi, dus à une non harmonisation des logiciels de traitement des données individuelles, augmentant les temps d'échange, en défaveur du bénéficiaire.

La détention de fichier nominatif peut ne pas répondre aux critères de la CNIL pour l'ensemble des partenaires. Il est donc difficile de suivre entièrement le bénéficiaire sur l'ensemble des champs (type de rSa, accompagnement Pôle emploi, suivi social parallèle...). Les changements de situation étant très fréquents chez les allocataires et les actualisations de données n'étant pas les mêmes pour les structures, il est difficile d'élaborer un outil de suivi des bénéficiaires.

4. Un entretien individuel encore trop succinct avec le demandeur d'emploi

D'autres difficultés émanent de l'organisation des services de Pôle emploi. Un conseiller ayant vingt minutes pour s'entretenir avec l'allocataire, il est difficile pour lui d'aborder les problèmes périphériques à l'emploi en supplément de l'accompagnement strictement professionnel.

Enfin, il semble difficile de modifier les habitudes de travail en décrétant seulement qu'il faut qu'elles changent. Ces changements de pratiques sont un travail de longue haleine, qui ne peut être appréhendé au bout de quatre mois. L'évaluation des changements de pratique au travail nécessitera donc une observation plus distanciée dans le temps.

5. Rechercher une plus grande cohérence dans le suivi des bénéficiaires appartenant au même foyer

Des difficultés spécifiques peuvent apparaître lorsque l'on prend en charge séparément deux individus d'un même foyer sur des orientations différentes, l'un pouvant relever du suivi social et l'autre du suivi professionnel. Ces suivis marchent en parallèle et ne traitent pas encore la situation de ces individus conjointement.

7.2. Préconisations

1. Accroître l'efficacité du suivi des bénéficiaires

Il existe un réel problème d'information sur les bénéficiaires à un moment *t*, ce qui engendre une première perte dans leur suivi. Les problèmes liés aux changements de statut des bénéficiaires (passage du rSa socle au rSa activité par exemple) ainsi que le temps entre le traitement des RDS, la convocation aux réunions et le jour même des informations collectives reste trop long. Il serait nécessaire d'imaginer travailler sur un logiciel permettant de croiser les données de la CAF, de la MSA, du département et de Pôle emploi pour identifier rapidement (dès la saisie) les bénéficiaires, les minima sociaux dont ils bénéficient et leur validité d'inscription à Pôle emploi. À terme, il faudrait que le suivi intégral des bénéficiaires puisse se faire dans une base de données afin d'obtenir des indicateurs sur les prestations réalisées (qu'elles soient sociales ou professionnelles), sur l'évolution du parcours dans l'emploi...et ainsi de pouvoir réajuster le dispositif en fonction des besoins des bénéficiaires.

2. Accroître la circulation horizontale de l'information pour une meilleure coordination

Il sera nécessaire de communiquer autour de l'expérimentation et ses enjeux. À Pôle emploi, les « référents-insertion » doivent pouvoir prendre du temps pour s'informer et communiquer à l'ensemble des conseillers. Il en est de même pour le département qui devra s'efforcer de créer des liens plus étroits entre la direction de l'insertion et la direction des solidarités. Il est en effet souhaitable, à terme, que les directions se rapprochent pour que les assistantes sociales et les conseillers Pôle emploi soient au plus proche. Des outils sont en cours de développement telle que la boîte à outils développée par Pôle emploi. Mais il faudra par la suite la faire vivre (qui l'actualise ?...) et y intégrer les coordonnées des interlocuteurs.

3. Accroître les démarches engagées dans les PTI autour des journées de travail

Les projets de travail en commun sont souvent les outils les plus efficaces pour la transmission d'informations. Des journées de travail ont déjà eu lieu dans les trois PTI autour de thématiques particulières (formation, IAE). Cette démarche pourrait être complétée par des journées de formation/réflexion, avec l'ensemble des partenaires, autour des notions d'insertion et d'un langage partagé. D'une façon générale, il peut être opportun d'associer les acteurs de terrain aux réflexions et de les impliquer dans le dispositif (partage d'informations sur le sens de l'accompagnement, actions engagées...)

4. Comme pour l'information collective, former un « binôme institutionnel » pour l'inscription

Malgré des avancées incontestables, la segmentation des tâches entre professionnels soit du domaine social soit du domaine du placement reste prégnante. Ce cloisonnement est peu propice à une approche *globale et articulée*. Le moment du diagnostic lors de l'entretien d'inscription devrait être crucial pour une prise en charge des personnes. Dans ce cadre, une assistante sociale ne pourrait-elle pas trouver sa place, lors d'une demi-journée par mois, au moment des inscriptions à Pôle emploi ? Ce travail de « binôme » permettrait ainsi de partager des informations sur les actions à proposer et donc de communiquer sur les dispositifs du PTI, du Conseil régional etc.

5. Créer une plus grande proximité avec les publics les plus précaires

En ce qui concerne les difficultés liées aux bénéficiaires non captifs, il sera sans doute nécessaire de comprendre pourquoi ils ne se rendent pas aux réunions. Au-delà de la coercition, il serait sans doute utile ainsi d'installer une plus grande proximité de Pôle emploi avec les bénéficiaires et un maillage plus serré sur les territoires ruraux.

8. ENSEIGNEMENTS A TIRER DE L'EXPÉRIMENTATION

Plusieurs « bons ingrédients » issus de cette expérimentation ont été repérés comme éléments transférables à d'autres départements en cas de généralisation.

Coopération entre acteurs

- clarifier les domaines de compétences de chacun, en développant une volonté politique conjointe de Pôle emploi et du département du Doubs pour y parvenir ;
- instaurer une plus grande transparence de fonctionnement, basée sur un travail collectif en amont de recension des offres en vue d'une meilleure appropriation et d'une meilleure lisibilité de celles-ci ;
- promouvoir une culture commune de travail et des pratiques professionnelles fondées sur la remise en cause des préjugés ;
- porter les efforts sur la circulation de l'information entre partenaires, par le biais d'une mise en complémentarité des instruments de communication interne ;
- créer les conditions de rapprochement entre les « référents-insertion » et les assistantes territoriales insertion afin de rendre opérationnel un diagnostic global sur la situation des bénéficiaires ;
- promouvoir le rôle de l'assistance territoriale du département comme référent privilégié des conseillers de Pôle emploi sur les questions sociales ; inversement, promouvoir le rôle du conseiller emploi-insertion du département sur les questions du marché du travail ;
- mettre l'assistance territoriale insertion au cœur du dispositif expérimental, en lui confiant la tâche de faire le lien entre tous les référents sociaux et les conseillers Pôle emploi ;
- mettre en place un logiciel de croisement de données élargi entre Pôle emploi, le département du Doubs, la CAF, la MSA et les structures concernés par le suivi potentiel des bénéficiaires (les PLIE, les missions locales-espaces-jeunes etc.).

Modalités de traitement des bénéficiaires

- opter pour une orientation majoritaire des allocataires dans la sphère professionnelle via l'ensemble des structures impliquées dans l'aide à l'insertion professionnelle ;
- prendre en charge immédiatement le bénéficiaire rSa qui est orienté dans la sphère professionnelle afin de lui éviter une rupture dans la dynamique de retour à l'emploi ;
- assurer un accompagnement adapté à la diversité des bénéficiaires (dont les agriculteurs exploitants, les travailleurs handicapés, les bénéficiaires rencontrant des problèmes de santé physique ou mentale) ;
- activer rapidement, dès l'inscription du bénéficiaire du rSa, tous les outils d'aide à l'insertion professionnelle, qu'ils relèvent de la compétence du département, de la région (pour les formations), des missions locales ou encore de Pôle emploi ;
- assurer les droits et devoirs des bénéficiaires en mobilisant l'équipe pluridisciplinaire dès les premiers signes de difficultés qui peuvent s'exprimer soit par un absentéisme, soit par un éloignement de l'emploi nécessitant une réorientation ;
- élargir l'information des bénéficiaires, lors des informations collectives, à la palette complète des outils d'accompagnement dont ils peuvent disposer.

ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENQUETÉES

Catégories d'acteurs	Personnes rencontrées	Fonction
Acteurs ayant définis le protocole départemental		
Pôle emploi		
Direction Territoriale Pôle emploi	Philippe Hillarion	Directeur territorial 25-90
Conseil général		
Conseil général	Claude Girard	Vice-président en charge de l'enfance, de la famille et de l'insertion
Conseil général	Patricia Momet	Directrice de l'insertion
Acteurs chargés de la mise en œuvre		
Pôle emploi		
Agence Pôle emploi Besançon - Planoise	Jean-François Locatelli	Directeur d'agence
Agence Pôle emploi Besançon - Planoise	Corinne Charbonnel	Responsable d'équipe administration/formation / insertion
Agence Pôle emploi Besançon - Planoise	Caroline Vuillaume	Conseiller - «réfèrent-insertion»
Agence Pôle emploi Pontarlier	Stéphane Nageotte	Directeur agence
Agence Pôle emploi Pontarlier	Lucie Bruyère Bensmail	Conseiller
Conseil général		
Conseil général - Direction de l'insertion - PTI Besançon	Marie-Pierre Lamberger	Coordnatrice territoriale insertion
Conseil général - Direction de l'insertion - PTI Besançon	Carine Michel	Assistante territoriale chargée de l'animation du dispositif
Conseil général - Direction de l'insertion - PTI Haut-Doubs	Elodie Caritey	Coordnatrice territoriale insertion
Conseil général - Direction de l'insertion - PTI Haut-Doubs	Marie-Odile Chopard-Lallier	Assistante territoriale chargée de l'animation du dispositif
Conseil général - CMS Saint Claude - Besançon	Elisabeth Fleurot	Assistante sociale
Conseil général - CMS Tristan Bernard - Besançon	Corinne Michaud	Assistante sociale
Conseil général - CMS - Pontarlier	Christine Muller	Assistante sociale

Acteurs de l'éco-système impactés par l'expérimentation		
CAF	Laurent Heyd	Directeur adjoint
MSA	Corinne Paris	Chargée de mission rSa
Bénéficiaires du rSa		
11 bénéficiaires rSa ayant bénéficié de l'expérimentation		
5 bénéficiaires rSa n'ayant pas bénéficié de l'expérimentation		

ISSN 1776-3177
Marseille, 2011.