

Comité national d'évaluation du rSa

Annexes

Annexe 13

Travaux évaluatifs de Pôle emploi
Jean-Christophe Bonnin, Abdelwahed Mabrouki
et Virginie Thevenot (Pôle emploi)

Décembre 2011



Les annexes n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position du Comité d'évaluation du rSa

Sommaire

1°) LES PACTES TERRITORIAUX D'INSERTION.....	5
1.1°) Pôle emploi contribue à la dynamique des PTI.....	5
2°) L'ORIENTATION ET LE SUIVI DE L'ORIENTATION.....	6
2.1°) Une participation systématique de Pôle emploi à l'orientation dans près d'un département sur trois.	6
2.2°) Des orientations vers Pôle emploi qui portent le plus souvent sur des personnes déjà inscrites comme demandeurs d'emploi	6
2.3°) Des difficultés encore non complètement résolues de suivi des décisions d'orientation.....	7
2.4°) Des logiques administratives difficiles à appréhender par les bénéficiaires.....	7
2.5°) Des initiatives pour limiter les risques d'incohérence liées à un double suivi.....	8
2.6°) Des expériences d'orientation des bénéficiaires du rSa en 2 temps	8
3°) LES REORIENTATIONS ET LES EQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES	8
3.1°) Une forte implication de Pôle emploi dans les équipes pluridisciplinaires	9
4°) LA MISE EN PLACE DES PARCOURS DES BENEFICIAIRES DU RSA PAR POLE EMPLOI	9
4.1°) Le parcours professionnel : une logique de retour à l'emploi qui néglige les difficultés sociales ?.....	9
4.2°) Les logiques de parcours « socioprofessionnel ».....	10
4.3°) Les pratiques relevant de « l'accompagnement global » des bénéficiaires du rSa	10
4.4°) Des préalables : une mise en réseau des acteurs et un dispositif d'orientation clair et partagé	11
4.5°) Un 1 ^{er} modèle : l'accompagnement « articulé » des bénéficiaires du rSa	11
4.6°) Un second modèle : l'accompagnement « intégré » des bénéficiaires du rSa	12
4.7°) Des premiers éléments de synthèse sur l'accompagnement global.....	12
5°) L'OFFRE DE SERVICE DE « DROIT COMMUN » DE POLE EMPLOI.....	13
5.1°) Une faible reconnaissance de la qualité du bénéficiaire du rSa dans le cadre des services de droit commun.....	13
5.2°) Des conseillers personnels plutôt que des référents uniques	14
5.3°) La qualité de la prise en charge s'accroît	15
6°) L'OFFRE DE SERVICE COMPLEMENTAIRE.....	16
6.1°) Un appui au Conseil général dans le cadre d'une ingénierie développée par Pôle emploi.....	17
6.2°) Un appui par des conseillers spécialisés disposant d'un « portefeuille » réduit de bénéficiaires du rSa	17
6.3°) Un « mixte » des deux modalités précédentes.....	18
6.4°) Un effet positif de la convention d'offre de service complémentaire sur les actions de Pôle emploi en direction des bénéficiaires du rSa	18

Les objectifs poursuivis dans le cadre des travaux d'évaluation conduits par Pôle emploi en cohérence avec les attentes exprimées par le Comité d'évaluation¹ sont de plusieurs types :

- Eclairer et qualifier les modalités d'implication de Pôle emploi dans l'orientation, l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa et plus largement les dispositifs institutionnels mis en place par les Conseils généraux.
- Identifier et caractériser la portée et les limites des investissements spécifiques consentis par Pôle emploi et les Conseils généraux dans le cadre des offres de service complémentaires au « droit commun ».
- Evaluer les modalités de mise en œuvre et les effets des expérimentations conduites dans la perspective d'un « accompagnement global » faisant le lien entre dimensions sociales et professionnelles des parcours des bénéficiaires du rSa².

Pour répondre à ces objectifs, 3 démarches complémentaires ont été conduites en cohérence avec les priorités fixées par le comité d'évaluation de Pôle emploi (Cf. encadré sur les méthodes). Les résultats qui suivent sont issus des 3 sources ainsi constituées.

Rappelons que l'intervention de Pôle emploi dans le dispositif rSa est liée à la loi du 1^{er} décembre 2008 qui généralise le dispositif rSa. Pôle emploi, comme opérateur public de placement, participe à l'accompagnement des bénéficiaires du rSa que le Conseil général a orientés vers le parcours professionnel et peut dans ce cadre assurer la fonction de référent unique. Il participe également aux équipes pluridisciplinaires qui visent à modifier l'orientation des bénéficiaires du rSa et à mettre en place des procédures de sanctions en cas de non respect du Projet personnalisé d'accompagnement vers l'emploi (PPAE) ou du Contrat d'Engagement Réciproque par le bénéficiaire du rSa.

Encadré 1 : Les méthodes mobilisées pour l'évaluation de l'action de Pôle emploi

Pôle emploi a participé à l'évaluation du dispositif rSa en s'appuyant sur 3 approches complémentaires.

D'une part, un questionnaire à destination des Directeurs Territoriaux de Pôle emploi a été élaboré afin de comprendre les organisations mises en place dans chaque département de France métropolitaine. Ce questionnaire a couvert l'ensemble des questions relatives au rSa, vu par les managers territoriaux de Pôle emploi. Il interrogeait également ces derniers sur les relations instituées avec les Conseils généraux à l'occasion de la mise en œuvre du rSa. Il a été administré au mois de septembre 2011 ; le taux de réponse a été de 88%, seuls 12 départements n'ayant pas répondu. De plus les départements répondants sont répartis dans l'ensemble des régions et sont représentatifs de la diversité du territoire, aussi bien en termes de densité de population qu'en termes de ruralité ou d'urbanisation.

D'autre part, 3 départements³ ont fait l'objet d'observations qualitatives, dont l'un en collaboration avec le Centre d'Etudes de l'Emploi. L'objectif était de mieux appréhender les modalités d'organisation interne de Pôle emploi dans l'accompagnement des bénéficiaires du rSa et les processus d'orientation et de réorientation des bénéficiaires du rSa, de mieux qualifier les offres de services complémentaires négociées avec les Conseils Généraux, d'alimenter la réflexion nationale sur les besoins des territoires en termes de développement des compétences des conseillers emploi.

Enfin, Pôle emploi a piloté et mis en œuvre l'évaluation de l'expérimentation de la mesure n°9 du plan de simplification du rSa, en prenant appui sur les observations de terrain menées par le cabinet BPI dans 9 départements⁴.

¹ Le comité d'évaluation de Pôle emploi est une instance spécialisée de son conseil d'administration, qui a pour rôle de définir et suivre un programme d'évaluation de l'offre de service de Pôle emploi.

² Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de la mesure N°9 prévue par le Plan de simplification du rSa.

³ Paris –Drôme – Hérault.

⁴ Calvados, Cantal, Doubs, Gard, Gironde, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Pas de Calais et Vendée.

1°) Les Pactes territoriaux d'insertion

La loi du 1^{er} décembre 2008 institue un instrument nouveau de gouvernance en incitant les partenaires de l'insertion à conclure un pacte territorial pour l'insertion (PTI) servant à mettre en œuvre le Plan départemental d'insertion (PDI). Ce pacte définit les modalités de coordination des actions entreprises par ses signataires en vue de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du rSa.

Le PTI est effectif ou en cours de signature à fin septembre 2011 dans plus de la moitié des départements de France métropole (cf. Chapitre 5).

1.1°) Pôle emploi contribue à la dynamique des PTI

Dans les départements où le PTI est effectif, Pôle emploi a participé à son élaboration, et dans 65% des départements, il a participé au diagnostic local qui en est l'élément fondateur.

Dans 8 départements, Pôle emploi a pu animer des groupes de réflexion préalables à la signature du PTI. Sans systématiquement intégrer la mise en place d'actions innovantes, les PTI ont permis la formalisation d'actions concrètes sur les territoires, en particulier d'actions d'information des publics potentiellement éligibles au dispositif rSa. Certains départements ont ainsi mis en place des « espaces ressources » à destination de l'ensemble des intervenants en direction des bénéficiaires du rSa. Les actions innovantes mises en œuvre impactent également le secteur de l'IAE (insertion par l'activité économique) ou généralisent dans les marchés publics les clauses d'insertion en direction des bénéficiaires du rSa.

Encadré 2 : Repères statistiques

A fin juin 2011, 610 383 personnes ayant des droits payables au rSa sont inscrits à Pôle emploi, en catégorie A, B ou C, soit 15,5% de la DEFM A, B, C. Cette part était de 14,9% en janvier 2011.

Les bénéficiaires du rSa sont très majoritairement inscrits en catégorie A (78%). 44 191 brSa sont inscrits en catégorie E (occupant un emploi). 59% d'entre eux bénéficient d'un contrat CUI-CAE.

67,4% des bénéficiaires du rSa inscrits en juin 2011 bénéficient du rSa socle, 13,8% du rSa socle et activité et 18,8% du rSa activité seul.

En termes d'âge, 4,6% d'entre eux ont moins de 25 ans et 17,2% ont plus de 50 ans. Les bénéficiaires du rSa sont moins diplômés que l'ensemble des demandeurs d'emploi : 26% des bénéficiaires du rSa ont un niveau de formation inférieur au CAP/BEP, soit 8 points de plus que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. A l'inverse, l'écart par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi est de 3 points pour le niveau BAC et de 6 points pour les niveaux supérieurs au BAC.

Les bénéficiaires du rSa sont plus nombreux à procéder à des inscriptions récurrentes. Ainsi, en moyenne, ces inscriptions moins de 6 mois après la première représentent près de 47% des entrées pour les bénéficiaires du rSa, contre seulement 33% pour l'ensemble des demandes enregistrées. C'est particulièrement significatif pour les réinscriptions moins de 2 mois après la précédente, qui représentent, selon les mois, 60 à 70% des inscriptions récurrentes des bénéficiaires du rSa.

Les motifs de sorties d'inscription des bénéficiaires du rSa se différencient fortement de ceux de l'ensemble des sorties de Pôle emploi. Le premier motif de sortie est, pour l'ensemble de la population comme pour les bénéficiaires du rSa, le défaut d'actualisation (absences à contrôle) : 51,3% des sorties de bénéficiaires du rSa, contre 42,2% pour les sorties de l'ensemble de la population inscrite. Le 2^{ème} motif de sortie des bénéficiaires du rSa (droits ouverts) est celui des radiations dues, pour l'essentiel, aux absences à entretien. Celles-ci représentent 14,2% des sorties sur la période, soit un niveau supérieur à 5 points par rapport à l'ensemble des sorties de Pôle emploi. Le 3^{ème} motif est celui des sorties d'inscription pour reprise d'emploi, d'un niveau nettement inférieur (- 8 points) pour les bénéficiaires du rSa (12,7%) que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (21,0%).

L'ancienneté d'inscription des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA est similaire à celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi de longue durée (ancienneté au moins égale à un an) parmi les bénéficiaires du RSA est très proche et même systématiquement inférieure depuis janvier 2010 (de 2 points en moyenne) à celle constatée parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ce résultat est lié à la sous estimation de la demande d'emploi de longue durée du fait des cessations d'inscription donnant lieu à une réinscription dans les deux mois.

2°) L'orientation et le suivi de l'orientation

Pôle emploi, comme organisme public, est signataire de la convention d'orientation et d'accompagnement qui définit le processus d'instruction, d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du rSa au niveau du département. Il ne participe cependant pas de droit au dispositif d'orientation.

2.1°) Une participation systématique de Pôle emploi à l'orientation dans près d'un département sur trois

Toutefois, dans la moitié des départements ayant répondu à l'enquête⁵ menée par Pôle emploi en septembre 2011, l'opérateur public participe au processus d'orientation des bénéficiaires du rSa, cette participation n'étant systématique que dans 30% des départements. Cette participation se fait parfois via le ou les conseillers mis à disposition du Conseil général et intervenant dans le cadre de l'offre de service complémentaire de Pôle emploi (Cf. plus loin le point 6 sur l'offre de service complémentaire).

Soulignons que dans 60% de ces territoires, la participation de Pôle emploi à l'orientation des bénéficiaires du rSa se fait à titre gracieux. Elle n'est intégrée dans la convention financière que dans 40% des départements.

Lorsque Pôle emploi participe à l'orientation des bénéficiaires du rSa, cela s'opère majoritairement par la mobilisation de conseillers sur une plateforme d'orientation et au travers de la conduite d'entretiens en binôme avec un travailleur social. Par ailleurs, dix départements ont mis en place une formation des travailleurs sociaux à l'offre de service de Pôle emploi.

Qu'ils participent ou non à l'orientation, et quelles que soient les modalités mises en œuvre dans les départements, 74% des Directeurs territoriaux de Pôle emploi considèrent que les pratiques d'orientation sont satisfaisantes, voire très satisfaisantes.

Pour autant, la plus value de la participation de Pôle emploi au dispositif d'orientation est difficile à mesurer. Ainsi, une analyse actuellement menée dans une région ne fait pas apparaître de différences sensibles dans les volumes de publics orientés vers et hors Pôle emploi liées à la participation ou non de l'opérateur public au dispositif d'orientation⁶.

2.2°) Des orientations vers Pôle emploi qui portent le plus souvent sur des personnes déjà inscrites comme demandeurs d'emploi

Les Conseils généraux ont mis en place des modalités d'orientation prenant en compte la situation de l'allocataire.

L'inscription à Pôle emploi et l'absence des difficultés sociales ou de santé, sont deux critères importants pour décider d'une orientation vers Pôle emploi, donc vers un parcours professionnel. Ainsi, 54% des Directeurs territoriaux estiment que l'orientation vers l'opérateur public s'effectue majoritairement sur la base du critère d'inscription à Pôle emploi. Pour les autres bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi et qui ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emploi, soulignons que la préconisation qui leur est formulée de s'inscrire auprès de Pôle emploi n'est pas toujours suivie d'effet et n'est pas systématiquement vérifiée à ce jour. Ceci s'explique notamment par les volumes importants d'allocataires, les fluctuations importantes des inscriptions de bénéficiaires du rSa et les difficultés à disposer d'une information complète sur le suivi des personnes concernées, effectivement partagée entre le Conseil général et Pôle emploi. Les volumes concernés sont limités mais 16% des Directeurs territoriaux estiment à plus de 21% le volume de bénéficiaires du rSa pris en charge par Pôle emploi qui s'inscrivent après avoir été orientés par le Conseil général vers Pôle emploi.

⁵ Enquête menée au mois de septembre 2011 auprès de l'ensemble des directeurs territoriaux de Pôle emploi – France métropolitaine -.

⁶ Une évaluation plus poussée pourrait être envisagée dans le courant de l'année 2012 afin de mieux appréhender les effets de la participation de Pôle emploi à l'orientation, en fonction des modalités de ces orientations (plateformes – entretiens en binôme) qui devrait aller au-delà de la mesure des volumes de brSa dans les différents parcours mais intégrer également la qualité des orientations.

La quasi-totalité des Départements mobilisent l'outil @rSa pour le recueil des données socioprofessionnelles lors de l'instruction de la demande. En revanche, on ne lui accorde pas partout la même importance pour décider de l'orientation. Si certains Conseils généraux s'appuient avant tout sur les déclarations des allocataires lors de ce recueil, d'autres ont choisi, pour garantir une meilleure qualité de l'orientation, de passer très souvent par des entretiens de diagnostic avec un travailleur social et/ ou un conseiller à l'emploi (30% des cas)⁷.

Quand le Département choisit de faire un diagnostic de la situation des allocataires avant de décider de l'orientation (c'est le cas notamment à Paris), les demandes de réorientation vers un parcours social provenant de Pôle emploi sont négligeables. Ce n'est pas le cas quand le Département a décidé d'orienter les allocataires en se basant essentiellement sur l'outil @rSa (c'est le cas de l'Hérault).

17% des Directeurs territoriaux de Pôle emploi ont cependant mis en place des procédures spécifiques pour faciliter l'inscription des bénéficiaires du rSa suite aux décisions d'orientation. Parmi ces procédures, citons notamment l'appui à la prise de rendez-vous, la réalisation d'informations collectives suivi d'un entretien d'inscription, la mise en place d'une file EID (entretien d'inscription et de diagnostic) spécifique et l'orientation directe vers le conseiller référent en charge du dispositif rSa.

2.3°) Des difficultés encore non complètement résolues de suivi des décisions d'orientation

Les échanges informatiques existant à ce jour entre le Conseil général et Pôle emploi, et qui permettraient, par exemple, de s'assurer qu'un bénéficiaire du rSa orienté vers le parcours professionnel et qui doit aller s'inscrire à Pôle emploi, a bien effectué ces démarches, ne sont pas systématiquement utilisés.

Selon les directeurs territoriaux de Pôle emploi, le principal motif d'utilisation de LrSa,⁸ qui doit permettre aux départements de suivre l'inscription des bénéficiaires du rSa et l'évolution de leur situation au regard de la liste des demandeurs d'emploi, serait l'orientation et le suivi de l'orientation. Ces listes seraient moins souvent utilisées par les Conseils généraux pour engager des procédures de sanction envers les bénéficiaires ayant fait l'objet d'une radiation ou d'une cessation d'inscription à Pôle emploi.

Pour le DUDE⁹, qui permet de connaître le suivi des bénéficiaires du rSa inscrits comme demandeurs d'emploi, le premier motif d'utilisation est le suivi des décisions d'orientation. Mais le DUDE ne semble pas souvent utilisé par les travailleurs sociaux, malgré le grand nombre d'informations qu'il comporte.

2.4°) Des logiques administratives difficiles à appréhender par les bénéficiaires

Selon les travailleurs sociaux rencontrés¹⁰, la démarche d'inscription à Pôle emploi et d'actualisation mensuelle de la situation des bénéficiaires du rSa constitue une réelle difficulté pour les personnes qui doivent comprendre et s'approprier, non seulement les logiques et exigences de Pôle emploi, mais celles d'au moins 2 autres institutions impliquées dans le dispositif : le Conseil général, la CAF ou la MSA. La logique administrative de chaque partenaire et les démarches qui en découlent peuvent être pertinentes, prises isolément. Mais leur addition est souvent une source de difficultés pour les bénéficiaires du rSa.

De plus, les règles propres à Pôle emploi n'apparaîtraient pas toujours claires voire justifiées aux yeux des bénéficiaires de rSa. Ceux-ci peuvent considérer comme légitime que Pôle emploi en tant qu'acteur public responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, exige une actualisation de la situation de chaque demandeur d'emploi. Mais un bénéficiaire qui se rend à un rendez-vous d'accompagnement avec son conseiller personnel, comprend mal qu'une cessation d'inscription

⁷ Enquête ADF-DREES sur « les modes d'organisation retenus par les Conseils généraux pour la mise en place du rSa » (Annexe 10).

⁸ Listes des bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi – transmises chaque mois aux Conseils généraux dans le cadre d'une convention de transfert d'informations nominatives.

⁹ Dossier Unique du Demandeur d'Emploi.

¹⁰ Les travailleurs sociaux du Département de Paris notamment.

intervienne deux ou trois jours après, parce qu'il a oublié d'actualiser sa situation par téléphone ou internet...La personne doit également comprendre que Pôle emploi se charge de son accompagnement et de lui délivrer plusieurs services et aides liés tantôt à son statut de demandeur d'emploi, tantôt à son statut de bénéficiaire du rSa.

2.5°) Des initiatives pour limiter les risques d'incohérence liées à un double suivi

Dans plus de la moitié des Directions territoriales, une procédure spécifique est mise en place de gestion des bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi, mais dont le « référent unique » n'est pas Pôle emploi. Il s'agit d'une disposition technique permettant d'éviter un double suivi. Le bénéficiaire du rSa est positionné comme relevant d'un « partenaire non informatisé » ceci impliquant qu'il n'y aura pas de convocations au titre du Suivi mensuel personnalisé (SMP), la personne étant en effet suivie par un partenaire connu de Pôle emploi chargé d'accompagnement social, désigné par le Conseil général et à qui incombe la responsabilité de « référent unique ». Ces procédures permettent d'avoir une plus grande lisibilité du suivi des bénéficiaires du rSa et évitent l'envoi de convocations systématiques qui pourraient venir impacter leur accompagnement. Précisons que dans 20% des départements, plus de 30% des bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi peuvent être concernés par ces orientations hors Pôle emploi.

Pour autant, Pôle emploi n'est pas systématiquement destinataire des informations relatives aux décisions d'orientation lorsqu'il n'est pas désigné comme référent unique par le Conseil général. Ainsi, il ne reçoit pas, ou seulement de façon irrégulière, les notifications d'orientation vers le parcours social dans plus de 85% des départements. Il ne les reçoit pas non plus, ou bien de façon irrégulière, lorsque le bénéficiaire du rSa, orienté vers le parcours professionnel, est confié à un autre opérateur que Pôle emploi, dans près de 75% des territoires. Dans ce cas, le bénéficiaire du rSa est confronté à un double suivi sans que la coordination entre Pôle emploi et l'opérateur social, référent unique, soit assurée.

Cette proportion ne s'inverse que lorsque le bénéficiaire du rSa est orienté vers le parcours professionnel et confié à Pôle emploi pour l'accompagnement. Cette information n'est cependant connue, via la notification, que pour moins de 80% d'entre elles. Très majoritairement, les informations parviennent aux sites locaux de Pôle emploi, sans dispositif de centralisation.

2.6°) Des expériences d'orientation des bénéficiaires du rSa en 2 temps

Dans certains départements, l'orientation se fait en deux temps, les Conseils généraux ayant fait le choix d'une orientation « intermédiaire » avant un positionnement du bénéficiaire du rSa dans l'un des deux parcours.

Ainsi dans sa convention d'orientation et d'accompagnement, le département de Paris a défini les motifs visant une orientation « automatique » et les cas où l'orientation doit faire l'objet d'une évaluation ou bilan intermédiaire. L'orientation « automatique » se base principalement sur la situation antérieure du bénéficiaire du rSa, notamment son inscription ou non à Pôle emploi, ou son suivi, déjà existant, dans un service social du département. Si ces conditions ne sont pas remplies, ou si un doute important subsiste, le bénéficiaire du rSa est orienté vers une structure appelée « Espace Insertion » qui met en place un bilan, réalisé conjointement par le service social de la Ville et Pôle emploi dans le cadre de l'offre de service complémentaire. C'est à l'issue de cette phase de bilan, qui dure en général 3 mois, que le bénéficiaire du rSa sera effectivement orienté vers le parcours professionnel ou vers le parcours social.

Le département de l'Hérault a également fait le choix d'une « pré-orientation ». Celle-ci permet d'ouvrir les droits du bénéficiaire du rSa et de prendre suffisamment de temps en amont de la décision d'orientation pour faciliter une prise en charge efficace. La vérification de la cohérence de l'orientation est confiée à une plate forme à laquelle participe Pôle emploi dans le cadre de l'offre de service complémentaire. Ce Conseil général a également confié à Pôle emploi la charge de vérifier que l'inscription comme demandeur d'emploi est effective et que le PPAE a été établi.

3°) Les réorientations et les équipes pluridisciplinaires

Les principes posés par la loi et repris dans le cadre des conventions d'orientation signées par le Conseil général et Pôle emploi stipulent que ce dernier est membre de droit des équipes pluridisciplinaires. Ces équipes sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion

sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises en cas de manquements aux engagements des bénéficiaires.

Si en principe, l'équipe pluridisciplinaire doit réexaminer la situation des bénéficiaires en accompagnement social tous les six à douze mois, pour les personnes en accompagnement professionnel, ce réexamen n'est fait qu'à la demande du référent professionnel ou si le bénéficiaire a été radié de la liste des demandeurs d'emploi pendant une durée au moins égale à deux mois.

3.1°) Une forte implication de Pôle emploi dans les équipes pluridisciplinaires

Aux yeux des professionnels de Pôle emploi, les équipes pluridisciplinaires constituent une instance à fort enjeu partenarial en matière de gouvernance du rSa et plus généralement des politiques d'insertion sur un territoire. Cela va de pair avec une participation systématique de Pôle emploi aux équipes pluridisciplinaires. Dans près de 70% des départements, la représentation de Pôle emploi est au niveau d'un Directeur d'agence voire de la Direction territoriale. Lorsque les Conseils généraux ont fait le choix d'implanter plusieurs équipes pluridisciplinaires, celles-ci gèrent l'ensemble du processus (réorientation et sanction) dans plus de 80% des départements.

Selon les Directeurs territoriaux de Pôle emploi, les demandes de réorientation se font de façon équilibrée entre le Conseil général et Pôle emploi. Ce dernier n'est majoritairement à l'initiative des demandes de réorientations que dans 20% des départements.

Les réunions des équipes pluridisciplinaires sont préparées en amont avec les conseillers en charge de l'accompagnement des bénéficiaires du rSa. Leur positionnement, quel que soit leur département, semble identique. Ils interviennent, en premier lieu, en tant que professionnels de l'emploi, et manifestent leur souci d'objectiver les informations qui sont traitées lors des réunions d'équipes pluridisciplinaires. Ils estiment, pour 64% d'entre eux, que les pratiques de réorientation sont satisfaisantes, voire très satisfaisantes.

En plus des conventionnements « LrSa » (liste de bénéficiaires du rSa), 32% des Directions territoriales de Pôle emploi ont mis en place des modalités d'information spécifiques, à destination des Conseils généraux, concernant le non respect des droits et devoirs des demandeurs d'emploi bénéficiaires du rSa. Il s'agit en général de fiches de liaison.

En revanche, seuls 14% des Directeurs territoriaux de Pôle emploi indiquent que l'établissement est informé par le Conseil général des sanctions que ce dernier a prises à l'encontre des bénéficiaires du rSa. A noter que les acteurs de terrain interrogés soulignent la longueur et la complexité des procédures de sanction quand un bénéficiaire ne respecte pas ses obligations.

Au-delà des difficultés liées aux systèmes d'information, l'ensemble des acteurs rencontrés souligne celle provenant de la « volatilité » du public bénéficiaire du rSa. Cette « volatilité » est jugée comme intrinsèque au dispositif rSa, qui prévoit d'emmener les bénéficiaires du rSa vers la reprise d'emploi. Cette reprise d'emploi peut être temporaire et faire passer le bénéficiaire au-dessus du seuil des 500€ et le voir revenir dans la catégorie soumise aux droits et devoirs le mois suivant. La complexité des dispositifs d'accompagnement ne permet pas de mettre à jour mensuellement les données et d'assurer le suivi de façon précise.

4°) La mise en place des parcours des bénéficiaires du rSa par Pôle emploi

La mise en place du rSa prévoit la prise en charge du bénéficiaire du rSa par un référent unique, dans le cadre d'un parcours professionnel ou d'un parcours social. Cette dichotomie, clairement souhaitée par le législateur, semble avoir posé un certain nombre de problèmes aux professionnels intervenant auprès des bénéficiaires du rSa.

4.1°) Le parcours professionnel : une logique de retour à l'emploi qui néglige les difficultés sociales ?

Lorsque l'orientation est faite vers le parcours professionnel, et *a fortiori* lorsque l'organisme choisi par le Conseil général pour assurer cet accompagnement est Pôle emploi, il semble, aux yeux des travailleurs sociaux et de certains intervenants du secteur social (associations d'insertion, PLIE etc.), que la dimension sociale des difficultés du bénéficiaire du rSa ne soit pas suffisamment prise en compte par le conseiller. Il est effectivement affiché, par les conseillers rencontrés dans le cadre de l'étude menée sur 3 départements, que c'est la dimension « accès à l'emploi » qui domine lors des entretiens de diagnostic et

de suivi réalisés avec le bénéficiaire du rSa. Plus généralement, le point de vue exprimé par les conseillers de Pôle emploi mobilisés dans le cadre des services de droit commun est de volontairement faire abstraction du statut rSa lors du diagnostic de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi. Le public rSa est, selon les conseillers, un public hétérogène. La prise en compte du statut rSa devient pertinente en cas de prescription d'aides ou d'orientation vers des dispositifs qui leurs sont destinés.

Les travailleurs sociaux ont tendance à estimer que la complexité des règles administratives en vigueur à Pôle emploi pénalise particulièrement les bénéficiaires du rSa. Ils craignent en particulier une incapacité à répondre aux obligations comme la présence aux rendez-vous, ou l'actualisation mensuelle, dont les manquements peuvent entraîner une radiation ou une cessation d'inscription, ce dont témoignent les indicateurs globaux dont dispose Pôle emploi sur les motifs de sortie de liste et leur fréquence (cf. encadré N°2). Ainsi, on constate que les bénéficiaires du rSa connaissent des ruptures d'inscription supérieures à la moyenne des demandeurs d'emploi (+ 5 points) pour absence à rendez-vous. En ce qui concerne l'actualisation mensuelle, cet écart est de 8 points par rapport à la moyenne des demandeurs d'emploi et de plus de 20 points entre les bénéficiaires du rSa et les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation versée par Pôle emploi (régime d'assurance chômage ou de solidarité).

4.2°) Les logiques de parcours « socioprofessionnel »

L'enquête ADF-DREES a constaté que 62% des départements ont mis en place un 3^{ème} parcours « mixte » couvrant à la fois les notions de parcours professionnel et de parcours social. Ce parcours de type « socioprofessionnel » concernerait en moyenne 20% des bénéficiaires du rSa. Mais il n'est pas facile, au regard des éléments de l'enquête, de définir clairement ce que recouvre ce 3^{ème} parcours, chaque département ayant choisi d'adapter son organisation en fonction de son expérience sur le dispositif RMI, de son environnement socio-économique et des caractéristiques locales de sa population.

Dans les 3 départements investigués de façon approfondie (Paris, Hérault et Drome), le parcours socioprofessionnel relève soit d'une « dominante » sociale, au sens où le bénéficiaire du rSa est pris en charge dans les locaux du Conseil général par un binôme d'accompagnants (conseiller Pôle emploi/Travailleur social) soit d'un réel 3^{ème} parcours, à mi chemin entre le parcours social et le parcours professionnel. Le bénéficiaire du rSa sera alors confié à une structure de type PLIE ou à une autre structure de l'IAE (insertion par l'activité économique).

Il s'agit de définir et mettre en place un parcours spécifique pour une partie des bénéficiaires du rSa, dont la satisfaction des besoins impose de recourir à des appuis professionnels et sociaux sans qu'aucune des deux dimensions n'apparaisse plus importante que l'autre aux yeux de la personne ayant réalisé le diagnostic.

Ce parcours est conçu comme étant transitoire, au sens où, si les difficultés sociales s'estompent, le bénéficiaire du rSa devrait alors être pris en charge dans le cadre d'un accompagnement professionnel. Il n'y a cependant pas d'étude permettant aujourd'hui d'avoir une vision de la durée d'inscription des bénéficiaires du rSa dans les différents parcours proposés par les Conseils généraux.

4.3°) Les pratiques relevant de « l'accompagnement global » des bénéficiaires du rSa

L'idée d'un accompagnement intégrant l'ensemble des besoins du bénéficiaire du rSa est mise en exergue par la mesure n°9 du plan de simplification du rSa qui proposait d'expérimenter, avec Pôle emploi et les Conseils généraux volontaires, un « accompagnement global ». Celui-ci vise à ce que la préoccupation de réinsertion professionnelle soit couplé avec le souci de prendre en compte des difficultés sociales que rencontrent néanmoins les bénéficiaires du rSa accompagnés par Pôle emploi.

Expérimenté et évalué dans le courant de l'année 2011 dans 9 départements¹¹, cet accompagnement global peut prendre plusieurs formes sans pour autant être nécessairement assimilé à un 3^{ème} parcours.

¹¹ Calvados – Cantal – Doubs – Gard – Gironde – Meurthe et Moselle – Morbihan – Pas de Calais – Vendée.

Ces 9 départements étaient volontaires pour participer à l'évaluation de ce qu'ils avaient mis en œuvre. Soulignons à cet égard que de nombreux autres territoires ont développé des formes de collaboration pouvant être assimilées à la mesure n°9 mais ne se sont pas portés candidats à l'évaluation.

Si cette évaluation arrive trop tôt pour établir des conclusions définitives des expérimentations mises en œuvre dans la plupart des départements, il est cependant possible de tirer des premiers enseignements de ce qui a d'ores et déjà été observé.

4.4°) Des préalables : une mise en réseau des acteurs et un dispositif d'orientation clair et partagé

Selon les protagonistes des expérimentations, la mise en place d'un accompagnement global suppose de satisfaire 2 conditions préalables.

Le premier préalable exige que soient introduits et mobilisés des instruments et démarches permettant de faciliter la connaissance réciproque des métiers et des outils de chaque institution, de mettre en réseau les acteurs de Pôle emploi et de l'intervention sociale.

Le second préalable porte sur la place centrale à accorder au diagnostic initial. Un accord, en amont, doit être finalisé entre les partenaires pour définir, de la façon la plus précise possible, le type de public relevant de cette modalité d'accompagnement. Il apparaît en effet qu'un accompagnement global, quelle que soit la façon dont il est mis en œuvre, ne vise pas à répondre aux attentes de tous les bénéficiaires du rSa. En particulier, il ne concerne pas ceux qui relèvent clairement d'un accompagnement social, en raison des difficultés importantes qu'ils rencontrent et qui ne peuvent être résolues que sur un laps de temps relativement long. D'autres en revanche sont confrontés à des problèmes sociaux les empêchant d'envisager à court terme une réinsertion professionnelle mais se trouvent engagés dans un parcours professionnel (ou le cas échéant « socioprofessionnel »). Il s'agit alors de veiller à ce que l'accompagnement délivré facilite également la résolution des difficultés d'ordre social que les personnes rencontrent.

Au final, il s'agit de connaître les compétences, les outils d'intervention et les limites de chacune des structures en mesure de prendre en charge le bénéficiaire du rSa à l'issue de son orientation vers un parcours professionnel. Ce niveau de partage et de mutualisation suppose une connaissance mutuelle de chacun des acteurs du rSa, une capacité de travail en commun lors des décisions d'orientation et une réelle fluidité dans les dispositifs de réorientations. Cela s'appuie notamment sur des réunions collectives d'information des bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi auxquels un correspondant « social » est associé (exemple du Doubs). Cette démarche doit permettre également de lever les idées préconçues que les partenaires peuvent encore avoir les uns sur les autres.

Soulignons que la logique de l'accompagnement global est bien souhaitée par les partenaires dans les territoires observés, mais que les dispositifs mis en œuvre sont encore de portée inégale. Dans les départements observés, nous pouvons distinguer 2 modèles distincts visant l'accompagnement global du bénéficiaire du rSa.

4.5°) Un 1^{er} modèle : l'accompagnement « articulé » des bénéficiaires du rSa

Ce premier type de pratique est observé dans 7 départements¹². Ces formes d'accompagnement « articulé » s'adressent à des publics plutôt proches de l'emploi, pour lesquels les difficultés sociales sont limitées (problèmes de logement, de santé etc.) mais qui sont souvent en manque d'autonomie dans leur recherche d'emploi.

L'accompagnement global s'appuie alors sur la mise en place de correspondants dont la compétence dans le cadre du parcours social est connue et reconnue par les référents en charge de l'accompagnement professionnel au sein de Pôle emploi. Cela se traduit aussi par l'existence de correspondants dont la compétence, dans le cadre du parcours professionnel, est connue et reconnue par les référents en charge de l'accompagnement social.

¹² Calvados, Gard, Morbihan, Pas de Calais et à un moindre degré (se rapprochant alors du 2^{ème} modèle), la Vendée, la Gironde et le Doubs

La mise en place de ces correspondants est faite de manière concertée entre le Conseil général et l'opérateur en charge de l'accompagnement professionnel. Les relais sont mobilisables de façon lisible pour l'ensemble des intervenants, de manière à prendre en compte l'ensemble des problématiques (sociales et professionnelles) qui peuvent être rencontrées par un bénéficiaire du rSa.

4.6°) Un second modèle : l'accompagnement « intégré » des bénéficiaires du rSa

Ces formes d'accompagnement intégré sont observées principalement dans 2 départements (le Cantal et la Meurthe et Moselle). Elles s'adressent plutôt à des publics pour lesquels l'orientation « emploi » est possible mais à la condition de traiter en profondeur les difficultés sociales handicapant l'insertion professionnelle.

Il s'agit de la prise en charge des bénéficiaires du rSa par un référent ou un binôme de référents, dans le cadre d'un accompagnement intégrant directement les dimensions professionnelles et sociales. L'accompagnement de cette nature est centré sur la dimension professionnelle, tout en intégrant les potentielles difficultés sociales que peut rencontrer un bénéficiaire du rSa.

Lorsque l'accompagnement est réalisé par un binôme, comme dans le Cantal, chacune des parties maîtrise l'un des champs de compétence ; les échanges se font dans le cadre de l'accompagnement et portent sur la situation individuelle du bénéficiaire.

Le deuxième dispositif de cette nature observé (dispositif « Convergences » mis en place dans le département de la Meurthe et Moselle) se base sur l'accompagnement par une seule personne, ayant à sa disposition un *pool* d'expertise composé de l'ensemble des partenaires et disposant des compétences nécessaires au traitement des problématiques sociales ou d'emploi. Le parcours est basé sur la résolution progressive des freins à l'emploi (garde d'enfants, disponibilité, mobilité, ...) et sur l'accès à l'emploi. Un référent unique, partie prenante du *pool* d'experts, est en lien permanent avec les autres membres de cette équipe. Le bénéficiaire peut être amené à changer de référent en fonction des freins à lever, en particulier lorsque le bénéficiaire est proche de la phase de placement en emploi.

4.7°) Des premiers éléments de synthèse sur l'accompagnement global

L'accompagnement global est une réponse adaptée à une partie de la population bénéficiant du rSa. Il ne doit pas être confondu avec une évolution des modalités de prise en charge des bénéficiaires du rSa par Pôle emploi, dans le cadre du droit commun et/ou d'une offre de service complémentaire centrés sur les dimensions professionnelles du retour à l'emploi.

Une partie des bénéficiaires du rSa est en capacité et soucieuse de retrouver un emploi, mais ses problématiques sociales restent suffisamment importantes pour obérer sa disponibilité et son investissement dans l'insertion professionnelle.

Ceci invite à distinguer au moins 2 cas de figure, en fonction de l'intensité des difficultés et obstacles de nature sociale sur le chemin de la réinsertion professionnelle :

- Celui des bénéficiaires du rSa rencontrant des difficultés sociales importantes empêchant toute démarche effective d'insertion professionnelle : il s'agit des personnes en parcours social.
- Celui des bénéficiaires du rSa désireux et/ou disposant des capacités pour aller vers l'emploi et qui sont susceptibles d'être orientés vers un parcours professionnel. Dans ce cas, il est clair qu'une conjonction de services de type professionnel délivrés par Pôle emploi et d'appuis sociaux est nécessaire. Cela désigne les ambitions et les modalités de « l'accompagnement global », dont on a vu qu'il peut prendre des formes diverses, agissant dans le domaine du retour à l'emploi tout en s'adaptant à des situations variées en termes de nature et d'intensité des obstacles sociaux rencontrés par les personnes. C'est là que l'accompagnement articulé ou intégré prend tout son sens.

Cette démarche de l'accompagnement global recoupe en bonne partie les ambitions poursuivies par certains départements ayant souhaité mettre en place un parcours « socio- professionnel » destiné aux personnes qui se situent « à la frontière » des parcours social et professionnel. Il s'agit de bénéficiaires du rSa en capacité d'aller vers l'emploi mais dont les difficultés sociales sont encore importantes et dont la résolution est indispensable à la réussite des premières initiatives dans le champ du retour à l'emploi.

Dans tous les cas où Pôle emploi est mobilisé dans une perspective de réinsertion professionnelle des bénéficiaires du rSa, cela pose la question des progrès à accomplir afin de développer les capacités et compétences des conseillers de Pôle emploi pour leur permettre de s'inscrire dans une démarche de prise en compte des dimensions sociales même si leur résolution n'est pas directement de leur ressort mais de celle des acteurs et référents sociaux du département.

5°) L'offre de service de « droit commun » de Pôle emploi

A l'issue du processus d'orientation ou de réorientation, le bénéficiaire du rSa peut être orienté vers l'un des deux parcours prévus par la loi : vers le parcours social, ou vers le parcours professionnel lorsque les difficultés sociales sont réduites.

La mise en œuvre du parcours professionnel s'effectue selon différentes modalités.

Les bénéficiaires du rSa peuvent être directement orientés vers Pôle emploi pour une prise en charge classique dans le cadre de son offre de service de droit commun ou vers l'offre de service complémentaire de Pôle emploi (Cf. point 6). Mais ils peuvent également être orientés vers un autre opérateur financé par le Conseil général, pour une prise en charge spécifique.

5.1°) Une faible reconnaissance de la qualité du bénéficiaire du rSa dans le cadre des services de droit commun

La prise en charge d'un bénéficiaire du rSa par Pôle emploi se fait de 2 façons :

- Si le demandeur d'emploi déjà inscrit devient bénéficiaire du rSa, une information est automatiquement transmise de la Caisse Nationale d'Allocation Familiale ou la Mutualité Sociale Agricole vers Pôle emploi, informant le dossier de la nouvelle situation. Le PPAE devient alors Contrat d'Engagement Réciproque (CER). A noter que cette information ne permet pas de connaître l'orientation effectuée par le Conseil général.
- Si le bénéficiaire du rSa vient s'inscrire comme demandeur d'emploi, un diagnostic est établi par le conseiller qui met en place le PPAE, qui vaut Contrat d'engagement réciproque (CER) entre le bénéficiaire et son référent.

Dans les deux cas, nous avons constaté sur les différents terrains observés que le conseiller souligne peu le lien entre le PPAE et l'accompagnement dans le cadre du rSa, comme la valeur juridique du PPAE en tant que CER. La prise en compte du statut rSa par le conseiller se manifeste surtout quand il s'agit de mobiliser des aides et dispositifs auxquels le statut rSa permet d'accéder.

Les conseillers de Pôle emploi disposent d'un certain nombre d'outils pour mettre en place le diagnostic et définir, avec le demandeur d'emploi, les modalités de prise en charge de son parcours de retour à l'emploi. Le PPAE est en principe actualisé au cours des entretiens de suivi, en fonction de l'avancée des démarches de recherche d'emploi et de la situation personnelle du demandeur d'emploi.

Pour établir le PPAE avec le demandeur d'emploi, les conseillers se basent sur deux types de données. L'un concerne l'état du marché local du travail et l'autre porte sur la qualification du demandeur, sa mobilité ainsi que sa situation personnelle et sociale. La dimension rSa, si elle est connue, intervient dans la mobilisation des outils et dispositifs prévus pour ce public. Elle n'est cependant pas prégnante, les conseillers rencontrés estimant que le statut rSa n'est pas la donnée capitale dans le diagnostic de la distance à l'emploi.

Encadré 3 : les services de droit commun proposés par Pôle emploi aux bénéficiaires du rSa

L'inscription à Pôle emploi se fait en deux temps. Un premier temps de pré inscription, par téléphone ou Internet permet l'identification du demandeur d'emploi. Le deuxième temps est consacré à l'entretien d'inscription et de diagnostic, permettant de calculer les droits éventuels à l'assurance chômage et de définir le parcours du demandeur d'emploi. L'ensemble de ces éléments est contractualisé par le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE).

Pôle emploi a mis en place une segmentation des demandeurs d'emploi en 3 parcours (à ne pas confondre avec les parcours professionnel et social destinés à l'orientation des bénéficiaires du rSa par le Président du Conseil Général).

Le premier parcours, appelé parcours « appui » intègre les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi ou qui ont le moins de risques d'un chômage de longue durée. Il est principalement représenté par le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) qui prévoit un entretien mensuel avec un conseiller personnel, à partir du 4^{ème} mois d'inscription (sauf pour les seniors qui bénéficient d'un suivi en principe dès le 1^{er} mois).

Le deuxième parcours, appelé parcours « accompagnement » intègre les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi ou qui, selon plusieurs critères, sont exposés à un risque de chômage de longue durée. Il prévoit une prise en charge plus intensive du demandeur d'emploi, par le biais de deux entretiens/mois en moyenne. Ce parcours, est assez généralement sous traité, au moins pour partie, à un prestataire externe.

Le troisième parcours est destiné aux demandeurs d'emploi ayant un projet de création d'entreprises. Il prévoit l'accompagnement du futur créateur pendant une période de 13 mois.

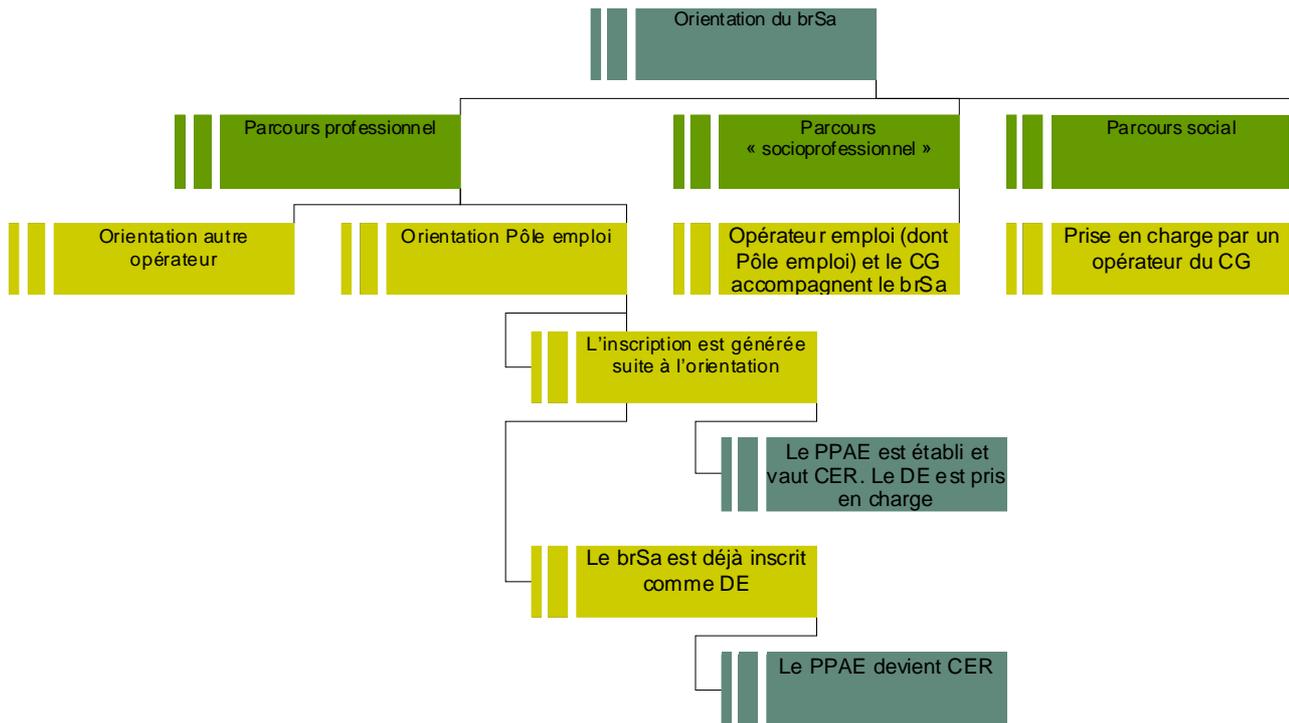
5.2°) Des conseillers personnels plutôt que des référents uniques

La loi de décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active institue la fonction de référent unique : « Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique ». Or dans plusieurs cas cette notion ne semble pas toujours prévaloir, en particulier dans le cas des bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi.

Ainsi le bénéficiaire du rSa demandeur d'emploi accède-t-il à l'ensemble des prestations développées par Pôle emploi. Toutefois, aucun des conseillers rencontrés, lorsqu'ils avaient en charge des bénéficiaires du rSa dans leur portefeuille, n'a fait référence à la notion de référent unique. Ils se considèrent comme « conseiller personnel », comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi qu'ils ont en charge. Pourtant, dans près d'un département sur deux, une formation à la notion de référent unique à été mise en place, cette formation étant en général co-animée par Pôle emploi et le Conseil général.

Dans chaque département, conformément à la Mesure n°6 du plan de simplification du rSa, un correspondant local a été nommé au sein des agences de proximité de Pôle emploi. Le rôle de ce correspondant reste cependant souvent mal identifié par les conseillers en agence locale, en raison notamment de l'absence d'une fiche de poste lisible par tous.

Schéma général de prise en charge des bénéficiaires du rSa dans le cadre des services de droit commun de Pôle emploi



5.3°) La qualité de la prise en charge s'accroît

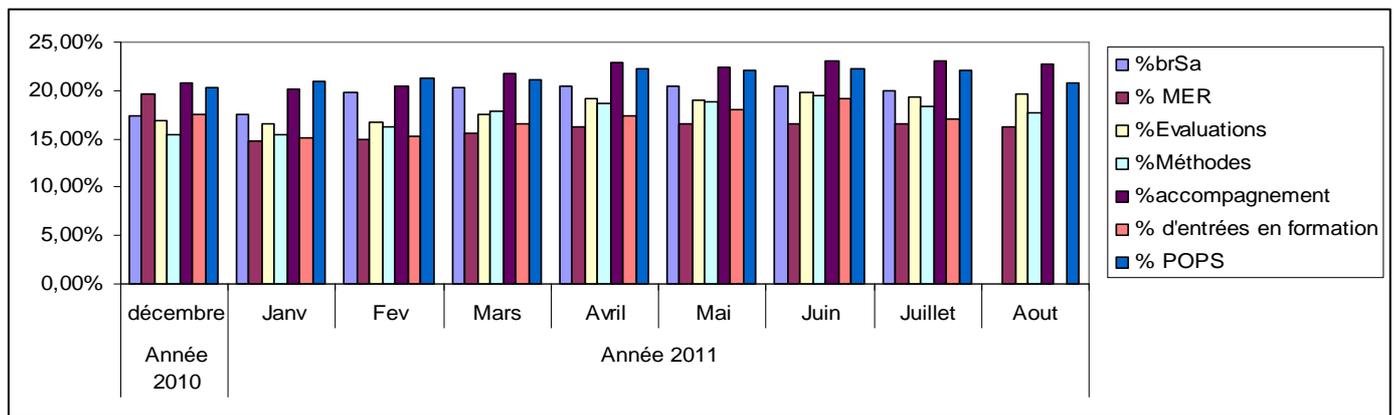
La prise en charge des bénéficiaires du rSa, sur l'ensemble du territoire, s'accroît en termes de services rendus et tend à atteindre leur poids dans la DEFM, voire à le dépasser (voir le graphique ci après).

En janvier 2011, les bénéficiaires du rSa représentaient 17,5% des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B et C. Ils ont bénéficié de 15% des mises en relation, de 17% des prestations d'évaluation, de 15,5% des prestations de méthode, de 20,2% des prestations d'accompagnement, de 15,1% des entrées en formations et de 21% des prestations d'orientation.

Enfin, même si les conseillers de Pôle emploi considèrent les bénéficiaires du rSa inscrits d'abord comme des demandeurs d'emploi, la prise en compte d'une distance à l'emploi plus forte est réelle puisqu'ils représentent, en juillet 2011, plus de 20% des bénéficiaires d'un accompagnement renforcé, soit un écart de 3 points au-dessus de leur poids relatif dans la DEFM.

L'intégration des bénéficiaires du rSa des Départements d'outre-mer dans la DEFM à compter du mois de février 2011 et qui fait passer le pourcentage de 17,4% à fin décembre 2010 à 19,8% à fin février 2011 n'a pas d'impact visible sur le volume de services rendus à ces publics. La part des bénéficiaires du rSa dans les services rendus reste importante et revient au niveau de décembre 2010.

Poids relatif des bénéficiaires du rSa dans les prestations de Pôle emploi en comparaison de leur poids dans la DEFM



Source SID/SIAD – Pôle emploi données compilées au 15 septembre 2011 % brSa = part des bénéficiaires du rSa dans la DEFM ; Les autres indicateurs mesurent la part des bénéficiaires du rSa dans l'ensemble des prestations mobilisées par Pôle emploi. MER = Mises en relation ; Evaluations = prestations d'évaluation ; Méthodes = prestations de méthode pour la recherche d'emploi (ateliers...) ; Accompagnement = prestations d'accompagnement de 3 ou 6 ; POPS = prestation d'orientation professionnelle spécialisée

En juillet 2011, à l'exception des mises en relation pour lesquelles l'écart entre le poids des bénéficiaires rSa dans la DEFM et leur poids dans les mises en relation reste d'environ 3 points, l'ensemble des écarts tend à se réduire.

Dans le cadre de l'offre de service de droit commun, plus de 40% des directions territoriales ont mis en place des dispositifs spécifiques permettant de mieux prendre en charge les bénéficiaires du rSa. Il s'agit de la mise en place d'informations collectives ou de la création d'ateliers de recherche d'emploi adaptés à la population bénéficiaire du rSa. Certaines Directions territoriales ont également accru la mobilisation du dispositif IAE (insertion par l'activité économique) en faveur des bénéficiaires du rSa.

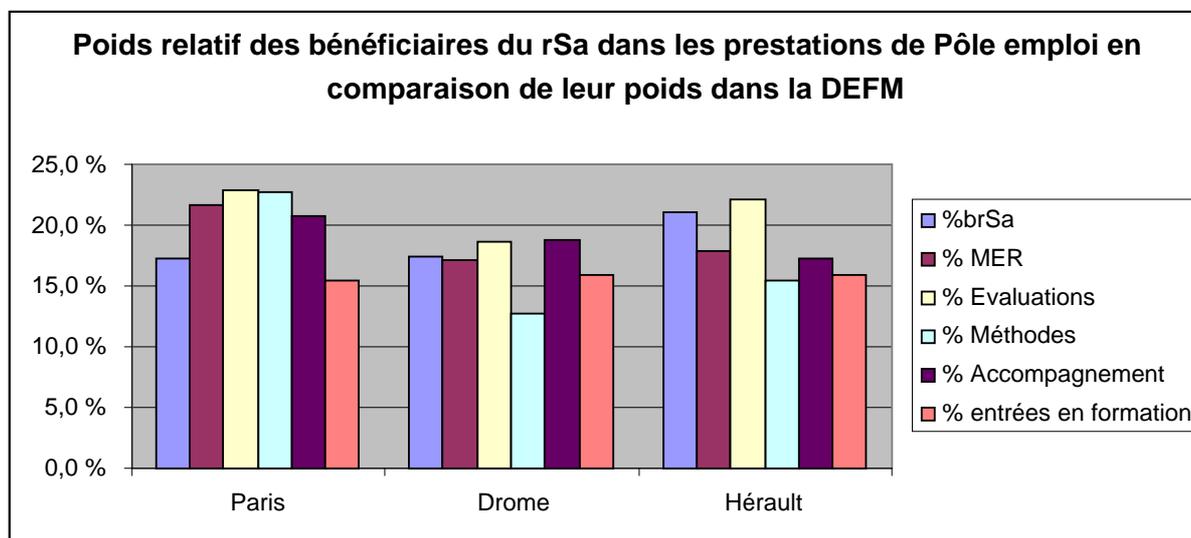
6°) L'offre de service complémentaire

Selon la loi sur le rSa, la possibilité est laissée aux Conseils généraux de conclure une convention complémentaire avec Pôle emploi. Cette convention fixe les objectifs en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du rSa et les moyens d'y parvenir. Elle prévoit les modalités de financement, par le Département, des actions d'accompagnement qu'il souhaite voir réaliser au profit des bénéficiaires du rSa, en complément des interventions de droit commun.

Dans ce cadre, Pôle emploi a mis à la disposition des Conseils généraux une offre de service complémentaire prévoyant dans la plupart des cas le financement de postes de conseillers afin d'assurer une prise en charge plus intense des bénéficiaires dans des portefeuilles réduits. Quelques Départements ont fait le choix de maintenir avec Pôle emploi un lien conventionnel sans contrepartie financière, détaillant simplement l'offre de service de droit commun et assurant la lisibilité de ce qui est mis en œuvre. Ceci marque, pour le Conseil général, le souhait de continuer à travailler avec Pôle emploi de façon claire et affirmée.

En septembre 2011, près d'un département sur 2 s'est engagé dans le cadre d'une convention d'offre de service complémentaire (soit 33 conventions signées et 6 conventions en cours de négociation, parmi les Directions territoriales ayant répondu à l'enquête).

Lorsque le département a signé avec Pôle emploi une offre de service complémentaire, les actions en direction des bénéficiaires du rSa augmentent sensiblement et atteignent, voire dépassent leur poids dans la DEFM.



Source : Source SID/SIAD – Pôle emploi données compilées au 15 septembre 2011 % brSa = part des bénéficiaires du rSa dans la DEFM ; Les autres indicateurs mesurent la part des bénéficiaires du rSa dans l'ensemble des prestations mobilisées par Pôle emploi. MER = Mises en relation ; Evaluations = prestations d'évaluation; Méthodes = prestations de méthode pour la recherche d'emploi (ateliers...); Accompagnement = prestations d'accompagnement de 3 ou 6 ; POPS = prestation d'orientation professionnelle spécialisée

Ainsi, sur le département de Paris, alors que les bénéficiaires du rSa représentent 21,7% de la DEFM A, B, C, ils bénéficient de plus de 20% des MER, de près de 23% des prestations d'évaluation et de près de 23% des prestations d'accompagnement.

Il est cependant difficile de faire la différence entre ce qui relève de l'action des conseillers intervenant dans le cadre de l'offre de service complémentaire et ce qui est imputable à la diffusion de bonnes pratiques auprès de leurs collègues agissant dans le cadre du dispositif de droit commun.

La collaboration avec les Départements au titre de l'offre de service complémentaire peut être déclinée selon trois types de modèle. Bien qu'il soit difficile de pondérer avec précision leur importance relative, on peut considérer que les modèles 2 et 3 sont les plus fréquents.

6.1°) Un appui au Conseil général dans le cadre d'une ingénierie développée par Pôle emploi

Dans ce 1^{er} modèle, les Conseils généraux semblent avoir considéré que l'offre de service de droit commun mise en place par Pôle emploi convenait aux bénéficiaires du rSa en recherche d'emploi. Ils ont cependant souhaité solliciter Pôle emploi sur le champ de son expertise sur le marché du travail et l'accompagnement des personnes en grande difficulté. Ces départements ont fait le choix de financer des postes de conseillers à l'emploi qui, sans être en contact avec les bénéficiaires du rSa, viennent en appui à l'ensemble des référents et aident le Conseil général dans la conception et la mise en œuvre de la politique d'insertion. Ils apportent aux conseillers de Pôle emploi leur connaissance des questions liées à l'accompagnement social et celle de l'offre de service de Pôle emploi aux référents sociaux.

Ainsi, le département de l'Hérault mobilise 30 conseillers de Pôle emploi intervenant sur des plateformes départementales. Ces plateformes sont en charge du lien entre les acteurs « sociaux » et les acteurs « emploi ». Elles sont également en charge de la deuxième phase de l'orientation après une analyse des décisions initiales. Ces conseillers assurent une mission de développement de l'offre d'insertion sur les territoires.

6.2°) Un appui par des conseillers spécialisés disposant d'un « portefeuille » réduit de bénéficiaires du rSa

Dans le 2^{ème} modèle, les Départements ont fait le choix de financer des postes complémentaires auprès de l'opérateur public pour accroître ses capacités à prendre en charge certains bénéficiaires du rSa. Il s'agit alors de mettre en place des dispositifs d'accompagnement complémentaires, avec des portefeuilles allégés, des rythmes de contacts accrus et un accès à des prestations spécifiques. Ce modèle prévoit également une coordination plus soutenue entre les conseillers emploi et les référents sociaux.

Si la prise en charge est effectivement renforcée, soulignons qu'elle ne l'est pas de la même façon dans l'ensemble des départements concernés. La variété des publics et les différences socio économiques entre les territoires sont les facteurs majeurs expliquant ces différences de prises en charge. Le souhait des Départements est souvent de faire en sorte que les portefeuilles de suivi des conseillers affectés au dispositif rSa soient sensiblement réduits, mais le nombre de bénéficiaires du rSa en « file active » peut être compris entre 50 et 70. Des différences se rencontrent également dans le rythme des entretiens qui peuvent être hebdomadaires, bimensuels ou mensuels, se rapprochant alors du dispositif SMP (suivi mensuel personnalisé). Le département de la Drôme, par exemple, a choisi de consacrer l'offre de service complémentaire à l'accompagnement dans l'emploi des bénéficiaires du rSa en contrats aidés afin de favoriser l'accès à l'emploi durable.

6.3°) Un « mixte » des deux modalités précédentes

Dans ce cas de figure, les pratiques et organisations empruntent aux 2 modèles précédents. Par exemple, le département de Paris a fait le choix de mobiliser des conseillers de Pôle emploi à la fois sur l'accompagnement, sur une aide au diagnostic et sur la mise en place d'actions innovantes.

Les ¾ des postes financés sont des postes de conseillers intervenant directement auprès des bénéficiaires du rSa mais qui vont consacrer une partie importante de leur temps à leur évaluation et à la mesure de leur capacité à s'orienter vers le parcours professionnel. C'est à l'issue de cette évaluation, menée en binôme avec un travailleur social du département que le choix définitif du parcours est fait par l'équipe pluridisciplinaire.

6.4°) Un effet positif de la convention d'offre de service complémentaire sur les actions de Pôle emploi en direction des bénéficiaires du rSa

La présence d'une convention entre Pôle emploi et le Conseil général portant sur une offre de service complémentaire apparaît comme relativement discriminante quant à l'intensité et la variété des investissements consentis par Pôle emploi dans le champ de l'orientation, du suivi et de l'accompagnement des bénéficiaires du rSa.

Les territoires concernés sont ainsi les plus actifs en termes de participation à l'orientation des nouveaux bénéficiaires du rSa (c'est le cas de 63% des Directions territoriales signataires d'une convention mais seulement de 36% des Directions territoriales qui n'en ont pas), de mise en place de modalités spécifiques pour l'inscription des bénéficiaires du rSa suite à leur orientation vers Pôle emploi (21% contre 13%), de procédures spécifiques de gestion des bénéficiaires du rSa dont le référent unique n'est pas Pôle emploi (54% contre 51%) et de déploiement d'actions spécifiques en faveur des bénéficiaires du rSa dans le cadre de l'offre de service de droit commun (50% contre 33%).

En revanche, la signature d'un PTI par Pôle emploi apparaît en partie comme une forme de réponse partenariale alternative à l'existence d'une convention d'offre de service complémentaire : lorsque cette dernière est absente, le Conseil général serait davantage incité à élaborer un cadre d'action collectif qui permette de fédérer les initiatives des uns et des autres (80% des départements ayant une convention d'offre de service complémentaire ont signé un PTI contre 87% des autres départements).