

69

**Le RSA :
une monographie parisienne**

Janvier
2012

Samia Benabdelmoumen, Bernard Gomel,
Abdelwahed Mabrouki, Dominique Méda,
Virginie Thévenot

Le RSA : une monographie parisienne

SAMIA BENABDELMOUMEN
Pôle emploi

BERNARD GOMEL
Centre d'études de l'emploi

ABDELWAHED MABROUKI
Pôle emploi

DOMINIQUE MÉDA
Centre d'études de l'emploi

VIRGINIE THÉVENOT
Pôle emploi



Directeur de publication : Alberto Lopez

ISSN 1776-2979
ISBN 978-2-11-128674-0

www.cee-recherche.fr

Le RSA : une monographie parisienne

RÉSUMÉ

L'étude présente le résultat d'investigations menées dans deux structures parisiennes (Espaces Insertion) chargées de la réception et de l'orientation des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) par une équipe composée de chercheurs du Centre d'études pour l'emploi et de membres de Pôle emploi. L'enquête s'inscrivait, pour les deux institutions, dans un programme de recherches spécifique, visant à comprendre les nouveaux mécanismes d'orientation des allocataires du RSA.

Les équipes de direction et une grande part des travailleurs sociaux et des conseillers emploi des deux Espaces Insertion ont été rencontrés et interviewés, de même que les responsables des agences de Pôle emploi et un échantillon varié de conseillers à l'emploi de ces trois agences se trouvant dans le même secteur géographique que les Espaces Insertion et étant donc chargés des mêmes allocataires.

L'étude s'intéresse dans une première partie à l'orientation des allocataires et à la manière dont les acteurs mettent en pratique la convention d'orientation spécifique à Paris, et dans une deuxième partie à l'accompagnement des allocataires par les différentes institutions engagées. Elle décrit de façon précise ce que recouvrent l'offre de services de droit commun et l'offre de services complémentaire de Pôle emploi pour les allocataires du RSA. Elle met en évidence les raisons pour lesquelles un nombre réduit d'allocataires est adressé directement à Pôle emploi. Les choix initiaux qui ont présidé à la conception de la prestation – notamment l'orientation prioritaire des allocataires vers Pôle emploi et la séparation stricte entre parcours professionnel et parcours social – apparaissent, à la lumière de l'analyse détaillée, peu adaptés.

La monographie qui est présentée ci-après est le fruit du travail commun d'une équipe du Centre d'études de l'emploi (CEE) [Bernard Gomel et Dominique Méda] et d'une équipe de Pôle emploi [Abdelwahed Mabrouki, Samia Benabdelmoumen et Virginie Thévenot]. Alors que le CEE, le Centre d'économie de la Sorbonne et le Cerlis (Centre de recherche sur les liens sociaux) avaient décidé, en mars 2010, de mener des travaux sur la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) dans plusieurs départements, notamment pour comprendre comment s'opère l'orientation des allocataires dans le nouveau cadre de la loi instituant le RSA et que Pôle emploi souhaitait éclairer la manière dont son offre de service a été mobilisée dans les différents départements, les deux partenaires ont souhaité associer leurs efforts et réaliser une partie des entretiens parisiens ensemble.

L'équipe du CEE avait déjà rencontré les principaux responsables de la Dases – Direction de l'Action sociale, de l'enfance et de la santé du département de Paris – et commencé ses investigations à l'Espace Insertion n° 1, dans plusieurs associations partenaires et avec certaines agences de pôle Emploi lorsque cette décision a été prise. Une série d'entretiens a été réalisée conjointement dans les Espaces Insertion n° 1 et n° 2¹, dans les agences Pôle emploi des arrondissements concernés, et avec les responsables du dispositif du côté de Pôle emploi et du côté de la Dases. La plupart de ces entretiens ont été réalisés par des équipes comprenant au minimum un membre de chacune des deux institutions. Cette manière de travailler ensemble, qui a permis de dépasser les pré-jugements, y compris peu conscients, et le vocabulaire traditionnel adopté par les partenaires des deux équipes, a constitué un très grand enrichissement – du moins est-ce le sentiment des auteurs – pour l'appréhension des organisations et des dispositifs étudiés. Nous remercions l'ensemble des acteurs qui ont bien voulu nous accueillir et nous faire découvrir leur manière d'interpréter et de mettre en œuvre les règles de leurs institutions.

¹ Les investigations ont été plus approfondies dans l'Espace Insertion (EI) n° 1 et dans un premier temps exclusivement menées par l'équipe CEE (avec Nicolas Duvoux du Cerlis). En revanche, celles menées dans l'EI n° 2 ont été concentrées sur quelques jours et menées avec des membres de la Direction générale de Pôle emploi. Par ailleurs, il existe des spécificités organisationnelles dans les différents EI parisiens. Le présent document n'en rend pas suffisamment compte et court parfois le risque de généraliser à l'ensemble parisien les pratiques observées dans un seul EI. Une partie des observations présentées dans le présent rapport a été commentée dans le document de travail CEE n° 152, « Le RSA : innovation ou réforme technocratique ».

Sommaire

Chapitre 1. L'orientation des allocataires du RSA : de la convention à la mise en œuvre	7
1. Les acteurs	7
2. L'instruction et l'orientation selon la convention	9
3. L'instruction, phase cruciale du processus d'orientation.....	11
4. La primo-orientation : un moment clé dans le dispositif.....	15
5. Le circuit des allocataires et des informations.....	17
<i>5.1. Le processus informatique de la primo-orientation</i>	<i>17</i>
<i>5.2. L'orientation des nouveaux allocataires du RSA.....</i>	<i>19</i>
6. L'évaluation	21
7. L'orientation et la réorientation	26
<i>7.1. Les primo-orientations et les réorientations en chiffres</i>	<i>26</i>
<i>7.2. L'interprétation des critères d'orientation et de réorientation</i>	<i>27</i>
<i>7.3. Le bilan des réorientations en 2010</i>	<i>29</i>
Chapitre 2. L'accompagnement des allocataires du RSA	31
1. Les allocataires du RSA demandeurs d'emploi.....	34
<i>1.1. Évolution de la demande d'emploi (DEFM) des allocataires depuis la mise en œuvre du RSA en comparaison avec les non allocataires.....</i>	<i>34</i>
<i>1.2. L'inscription à Pôle emploi et la cohérence avec l'orientation RSA</i>	<i>35</i>
<i>1.3. La répartition des allocataires par nature du RSA (comparaison entre l'ensemble de la population et ceux inscrits à Pôle emploi).....</i>	<i>36</i>
<i>1.4. La répartition des demandeurs d'emploi allocataires du RSA par catégorie</i>	<i>37</i>
<i>1.5. RSA majoré / non majoré</i>	<i>38</i>
<i>1.6. Les allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi par parcours, comparaison avec les demandeurs d'emploi non allocataires</i>	<i>38</i>
<i>1.7. La sortie des fichiers de Pôle emploi.....</i>	<i>38</i>
2. L'accompagnement par Pôle emploi ou l'offre de services de droit commun.....	39
3. Le maintien et le suivi en EI : l'offre de service complémentaire de Pôle emploi.....	42
4. L'accompagnement par d'autres structures.....	47
Annexe	49

Chapitre 1

L'ORIENTATION DES ALLOCATAIRES DU RSA : DE LA CONVENTION À LA MISE EN ŒUVRE

La convention d'orientation, organisant les relations entre les principaux partenaires concernés par la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) dans le département de Paris, a été signée entre le Conseil général de Paris, d'une part, et l'État, Pôle emploi, la Caisse d'allocations familiales (Caf) et le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), d'autre part, le 7 août 2009. Cette convention « organise l'orientation des allocataires du RSA après l'ouverture du droit vers la structure d'accompagnement la plus adaptée à leur situation à partir de critères définis en commun par les signataires ».

Le Conseil général définit la politique générale de mise en œuvre du RSA : c'est plus précisément la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (Dases) et en son sein le bureau chargé du RSA, à qui incombe cette fonction. Plusieurs organes relevant directement de l'autorité de la Dases interviennent ensuite dans les arrondissements. Nous décrivons ci-après les intervenants qui concourent à la mise en œuvre du RSA à Paris.

1. LES ACTEURS

Les Espaces Insertion (EI) ont été créés à partir de 2000 pour accueillir les allocataires du RMI (revenu minimum d'insertion), évaluer leur situation et accompagner certains d'entre eux. Aujourd'hui, « les espaces insertion ont pour mission et d'instruire des demandes de RSA et de recevoir tout nouvel entrant dans le RSA, inconnu des services sociaux, le plus tôt possible, afin de favoriser son insertion sociale et professionnelle dans les plus brefs délais. Celui-ci reçoit une lettre de convocation pour un rendez-vous. Sur place, les bénéficiaires du RSA disposent d'une palette de services favorisant la prise en compte de leurs difficultés en vue d'une sortie du dispositif » (site officiel du Conseil général de Paris). Ce sont des structures légères, qui réunissent, sous l'autorité d'un responsable, désormais également président de l'équipe pluridisciplinaire (voir ci-après) des travailleurs sociaux du Conseil général et des conseillers pour l'emploi (CE) de Pôle emploi dont les postes sont financés par le Conseil général. Ces CE sont sous l'autorité de la Mission Insertion et d'un responsable (le responsable de l'EI) qui dépend lui-même du bureau du RSA et donc de la Dases. À part un poste de CE consacré à l'appui aux « autres structures » qui participent de l'insertion des allocataires du RSA, les CE en EI partagent leur activité entre les fonctions d'évaluation-diagnostic et de suivi de l'EI.

Les Espaces Insertion couvrent aujourd'hui douze arrondissements de Paris : EI cinquième/treizième ; EI neuvième/dix-septième ; EI dixième ; EI onzième ; EI douzième ; EI quatorzième/quinzième ; EI dix-huitième ; EI dix-neuvième et EI vingtième, qui jusqu'alors n'accueillait que les moins de 31 ans mais qui vient de s'ouvrir à l'ensemble de la population et qui va désormais assurer la fonction d'instruction non assurée auparavant.

Les Espaces Insertion assurent en effet plusieurs fonctions : l'instruction des demandes de RSA-socle, l'évaluation des nouveaux allocataires (du RSA-socle) inconnus des services sociaux et non orientés directement vers Pôle emploi et l'accompagnement et le suivi de ceux d'entre eux qui peuvent tirer profit de quelques mois d'un suivi conjoint professionnel et social. L'EI assure également le secrétariat de l'équipe pluridisciplinaire (EP).

Les sections du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) assurent l'instruction de la demande de RSA dans les arrondissements sans EI.

Les permanences sociales d'accueil sont des services publics d'accueil, d'évaluation, d'orientation et de suivi social pour toutes les personnes sans domicile. Elles dépendent du Centre d'action sociale de la Ville de Paris. Leur rôle est de renseigner sur les droits, aider à obtenir les différentes aides (RSA, couverture maladie universelle-CMU...), proposer une domiciliation administrative pour faciliter les démarches et recevoir les documents officiels.

Les services sociaux départementaux polyvalents (SSDP) exercent au nom de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (Dases) du département de Paris, la mission du service social départemental polyvalent, qui peut parfois être déléguée aux sections d'arrondissement du Centre d'action sociale.

Les cellules d'appui pour l'insertion (Capi) ont été créées au moment de l'entrée en vigueur du RMI en réaction au refus assez général des travailleurs sociaux de participer au processus visant à exiger des allocataires une démarche d'insertion, considérée comme une démarche de contrôle social vis-à-vis de ces derniers. Sous l'autorité d'un responsable, elles font travailler ensemble des travailleurs sociaux et des agents d'insertion chargés d'accompagner les allocataires. Elles sont au nombre de trois à Paris et accueillent aujourd'hui des allocataires qui sont depuis trois ans dans le dispositif, peu éloignés de l'emploi sans être néanmoins susceptibles de reprendre immédiatement un emploi ou qui ont passé au maximum douze mois à l'EI sans avoir retrouvé un emploi. Les allocataires qui souhaitent créer une entreprise sont également orientés vers la Capi.

À côté des services du Conseil général ou de la Mairie de Paris, la Caf (avec ses cinq centres de gestion à Paris) constitue un acteur central du processus de mise en œuvre de la prestation RSA. Elle peut assurer l'instruction du dossier de certains allocataires, même si théoriquement elle ne doit le faire que pour les allocataires du RSA activité². Elle verse la prestation et diligente des contrôles. Elle agit par délégation du Conseil général.

De nombreuses associations, liées au département par un marché ou subventionnées, apportent également leur concours à la mise en œuvre du RSA. L'équipe a ainsi rencontré les responsables et agents de *Tonus Emploi* et de *Aurore*, adjudicataires du marché d'accompagnement des allocataires et de *La Clairière* qui mène une action subventionnée par le département envers certains allocataires du RSA.

Enfin, Pôle emploi est devenu, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le RSA, un acteur majeur. En effet, si, auparavant, Pôle emploi pouvait recevoir des allocataires du RMI et participer à leur accompagnement et à leur placement et, si une partie des allocataires était inscrite à Pôle emploi (environ un tiers au niveau national), l'ambition de la politique centrée sur le RSA est de conduire plus d'allocataires vers l'emploi et de rendre l'orientation vers l'emploi prioritaire. Selon l'article L. 262-29 de la loi instaurant le RSA, le président du Conseil général oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28 : « 1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi au sens des [articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail](#) ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code, notamment une maison de l'emploi ou, à défaut, une personne morale gestionnaire d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi mentionné aux 3° et 4° du même article ou encore vers un des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnés à l'article 200 octies du code général des impôts ; « 2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale ». L'allocataire du RSA doit donc être

² Voir encadré 1, les différents types de RSA.

orienté prioritairement vers Pôle emploi et un parcours qualifié de professionnel et exceptionnellement et de manière temporaire, vers un parcours dit social³.

Les représentants de Pôle emploi participent de droit aux équipes pluridisciplinaires qui doivent être mises en place par le président du Conseil général conformément à l'article L. 262-39 de la loi instituant le RSA.

Ces équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire ». En effet, depuis la mise en œuvre du RSA, les allocataires ne doivent avoir qu'un seul référent et ne se situer que dans un seul type de parcours, le parcours emploi ou le parcours social (voir note 3). La réorientation consiste donc à faire passer un allocataire d'un parcours à l'autre ou à changer son référent et la structure chargée de son accompagnement. La réorientation doit être validée par l'équipe pluridisciplinaire (EP), nouvelle instance (elle remplace la commission locale d'insertion-CLI) dont les deux principales missions consistent à statuer sur la réorientation et sur les réductions ou suspensions d'allocation. Il existe douze EP à Paris. Deux représentants de la Dases en sont membres de droit : ou bien le responsable de l'EI et un des délégués à la coordination des services sociaux ou bien deux responsables de la coordination des services sociaux. L'un des deux exerce la présidence. Les réorientations doivent être présentées en EP à l'aide d'une fiche exposant les raisons de la réorientation.

La composition de l'équipe pluridisciplinaire est réglementaire ; deux représentants de la Dases, un de Pôle emploi, un de la Caf, deux d'associations (pour l'EP n° 1, l'Armée du salut et l'ARAPEJ⁴) et deux représentants des allocataires. Le responsable de l'EI (un représentant du SSDP en l'absence d'EI) fixe l'ordre du jour, convoque l'EP, la préside et l'anime. Pour la partie de l'EP qui traite des réorientations (l'autre partie traite des suspensions et des réductions d'allocation), les structures qui participent à l'accompagnement des allocataires sont invitées. C'est l'occasion d'échanger sur des problèmes rencontrés et de transmettre des informations plus larges (appui technique).

Au cours de notre enquête commune, nous avons rencontré les responsables et la plupart des agents des Espaces Insertion n° 1 et n° 2 ainsi que ceux des trois agences Pôle emploi (A, B et C), les responsables du bureau du RSA et le responsable de la Mission Insertion.

2. L'INSTRUCTION ET L'ORIENTATION SELON LA CONVENTION

Selon la convention d'orientation, les personnes souhaitant obtenir le RSA et entrant dans le champ des droits et devoirs doivent se présenter ou bien dans les Espaces Insertion ou bien, pour les arrondissements dépourvus d'EI, dans les sections d'arrondissements du CASVP, qui instruisent leur demande. Deux permanences sociales d'accueil instruisent par ailleurs de façon prioritaire les demandes des personnes « sans domicile fixe »-SDF. La Caf, quant à elle, instruit de façon prioritaire les demandes qui relèvent du RSA activité seul. L'ancienne convention précisait que les services de la Caf, du département ou du CASVP s'engageaient néanmoins à instruire les demandes des allocataires qui ne se présenteraient pas dans les services appropriés (la convention d'orientation a été modifiée depuis pour réserver plus strictement l'instruction de la Caf aux RSA-activité seuls ; désormais la Caf doit renvoyer vers les EI les RSA-socle) et que les demandes peuvent être instruites par des associations ayant fait l'objet d'un agrément par le président du Conseil général.

³ Les termes ne sont pas stabilisés : nos interlocuteurs nous ont parlé parfois de « parcours emploi » ou de « parcours professionnel » lorsque les allocataires sont suivis et accompagnés par Pôle Emploi ou une institution ayant pour vocation de leur faire retrouver de l'emploi ; la notion de « parcours social » est plus largement utilisée. En revanche, l'appellation du type de suivi qui se fait à l'Espace Insertion est plus diversifiée : certains parlent d'un troisième parcours (socioprofessionnel), d'autres considèrent qu'il s'agit d'un parcours social. Nous avons choisi ici de reprendre les formules utilisées par nos interlocuteurs.

⁴ Association « Réflexion, Action, Prison et Justice ».

Le département a la responsabilité de l'orientation des bénéficiaires du RSA dont les ressources du ménage sont inférieures au montant forfaitaire (leur ménage reçoit le RSA-socle), qui sont sans emploi ou qui ne tirent de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à 500 euros mensuels.

Encadré 1. RSA, RSA-socle, RSA-socle seul, RSA-socle et activité, RSA-activité seul et RSA majoré

Le RSA est attribué aux personnes âgées de 25 ans et plus, ou moins de 25 ans, si elles assument la charge d'un enfant né ou à naître ou si elles justifient d'une activité salariée équivalent à deux ans à temps plein, soit au moins 3 214 heures sur une période de référence de trois ans précédant la date de la demande. Son montant est déterminé en fonction de la composition familiale du foyer, du nombre d'enfants à charge, et de ses ressources (revenus d'activité, prestations familiales...), de façon à assurer un niveau de revenu minimum au foyer (le revenu garanti). Le RSA est égal à la somme d'un montant forfaitaire (déterminé en fonction de la composition du foyer) et de 62 % des revenus d'activité du foyer, de laquelle sont déduites les ressources du foyer. Il est attribué tant que les ressources du foyer sont inférieures au revenu garanti.

Un foyer allocataire du « RSA-socle seul » n'a pas de revenus d'activité. Les bénéficiaires du « RSA-socle et activité » ont de faibles revenus d'activité et l'ensemble de leurs ressources est inférieur au montant forfaitaire. Ces deux cas sont rassemblés sous l'appellation de « RSA-socle ». Ceux du « RSA-activité seul » ont de faibles revenus d'activité et l'ensemble de leurs ressources est supérieur au montant forfaitaire. Par ailleurs, on désigne par « RSA majoré » une prestation RSA attribuée à un foyer en situation d'isolement, avec enfant(s) à naître ou de moins de trois ans à charge.

La convention stipule que « les services du département (Espaces Insertion, services sociaux départementaux polyvalents) orientent les bénéficiaires vers le service le plus compétent pour les accompagner, en fonction des problématiques identifiées lors de l'instruction de la demande RSA et selon les critères définis en commun. Elle signale également que l'orientation est traitée à partir des informations recueillies à l'instruction et que **« les allocataires sans difficulté sociale particulière sont orientés vers Pôle emploi sans qu'une évaluation plus approfondie soit nécessaire »** : le département, la Caf et le CASVP ont convenu d'adopter l'applicatif @RSA, mais la convention stipule également qu'en l'attente de la mise à disposition de cet applicatif, le recueil des données socioprofessionnelles lors de la phase d'instruction s'effectue sur une fiche papier mise à disposition des services instructeurs : « cette fiche doit être retournée au responsable de l'Espace Insertion ou au délégué à la coordination de l'arrondissement de résidence de l'allocataire pour permettre de procéder à l'orientation de celui-ci ».

Le processus d'orientation décrit par la convention d'orientation distingue deux grandes catégories d'allocataires selon un premier critère : être ou non inscrits à Pôle emploi⁵.

Si la personne est inscrite à Pôle emploi et que le recueil des données socioprofessionnel (DSP) réalisé au moment de l'instruction grâce à l'applicatif @RSA n'a mis en évidence aucun frein à l'emploi, elle est orientée, suite à l'ouverture de ses droits au RSA, vers Pôle emploi pour y poursuivre son suivi dans le cadre d'un **parcours professionnel**.

⁵ Une seconde distinction est également faite dans la convention d'orientation, selon que la personne est connue ou non des services sociaux. Les effets sur l'orientation des allocataires de ce critère sont beaucoup moins explicités, certainement parce qu'ils affectent les relations entre différents services sociaux du département et pas les « partenaires » du département. Aussi, ce second critère apparaît secondaire, alors que l'on verra, dans la deuxième partie consacrée à la mise en œuvre, que l'organisation départementale du rôle respectif des différents services sociaux peut varier dans le temps en fonction de la charge de travail, de l'apprentissage du dispositif et peut-être également de l'intérêt des allocataires, avec des conséquences sur l'importance du fait d'être déjà suivi par les services sociaux dans l'orientation initiale de l'allocataire du RSA.

Qu'elle soit inscrite ou non à Pôle emploi, si elle se trouve dans l'un des cas suivants :

- être âgée de 56 ans et demi ou plus ; avoir créé son activité ; être en fin d'AAH, être en attente d'AAH, de pension-vieillesse ou de pension d'invalidité ; être sans couverture sociale ; être en situation d'endettement et non accompagnée à ce titre ; indisponibilité liée à la garde des enfants, à la charge de personnes dépendantes, être enceinte ; durée d'inactivité supérieure ou égale à cinq ans ; être sans hébergement ; faire l'objet d'un accompagnement social,

... elle sera adressée, suite à l'ouverture de ses droits à l'allocation, à l'Espace Insertion ou la structure équivalente pour une évaluation approfondie de sa situation et une orientation vers le service d'accompagnement approprié.

Qu'elle soit ou non inscrite à Pôle emploi, si, au cours de l'instruction, au moins deux des éléments suivants sont apparus...

- évocation de problèmes de santé ; être isolée avec enfant à charge ; cessation de son activité de travailleur indépendant ou de chef d'entreprise ; difficultés de lecture, d'écriture, de compréhension de français ; démarches et formalités administratives à accomplir, difficultés de logement ; durée d'inactivité comprise entre deux et cinq ans,

... elle est pré-orientée, suite à l'ouverture de ses droits à l'allocation, vers l'Espace Insertion ou la structure équivalente pour une évaluation. Dans ces deux derniers cas, elle est en parcours social avant que son orientation définitive soit décidée, au terme de l'évaluation.

Pour les personnes non inscrites à Pôle emploi (PE), et qui ne sont pas dans l'un des cas évoqués ci dessus, et qui sont donc en général très proches de l'emploi mais n'ont pas effectué la démarche d'inscription, la pratique est que l'EI propose un contrat d'engagement réciproque d'une durée de trois mois dont l'objectif est l'inscription à PE, puis réoriente la personne vers Pôle emploi après s'être assuré que l'inscription à PE a été faite. Sinon, « le responsable de l'EI procède à une orientation en vue de la mise en place d'un accompagnement ». Après évaluation, quand les personnes n'ont pas de caractéristiques évoquant des difficultés sociales, les services du département préconisent une inscription auprès de Pôle emploi et un accompagnement par Pôle emploi. Sinon, les personnes sont orientées ou bien vers l'Espace Insertion, ou bien vers la structure spécialisée la plus appropriée.

3. L'INSTRUCTION, PHASE CRUCIALE DU PROCESSUS D'ORIENTATION

On comprend ainsi pourquoi la phase d'instruction est cruciale : en effet, du repérage ou non de « difficultés » à ce moment va dépendre l'orientation « automatique » des personnes vers Pôle emploi ou, au contraire, une évaluation susceptible d'aboutir ou bien à une orientation vers Pôle emploi (dans ces deux cas, la personne sera en **parcours professionnel** ou parcours emploi et aura comme référent unique son conseiller de Pôle emploi), ou bien à un maintien à l'Espace Insertion (pour un maximum de douze mois) ou encore à une orientation vers une association spécialisée ou vers le service social départemental polyvalent, soit dans ces trois cas, **un parcours social**, et un référent dans l'une de ces structures (certains distinguent le maintien en EI en le qualifiant de parcours socioprofessionnel).

Nous avons assisté à la phase d'instruction à l'EI n° 1 et avons discuté de celle-ci avec la responsable de l'EI n° 2, qui va prochainement se voir attribuer la responsabilité de cette fonction, auparavant assurée par la section du SSDP/CASVP. Les deux responsables et l'ensemble des agents interviewés s'accordent pour considérer la phase d'instruction comme absolument essentielle. C'est en effet le moment où il est, selon eux, possible et absolument nécessaire de détecter les éventuelles difficultés sociales des demandeurs. C'est pour cette raison que l'usage de l'applicatif @RSA suscite de nombreuses critiques. Rappelons que les personnes qui souhaitent obtenir le RSA doivent se présenter physiquement au CASVP ou à l'EI pour remplir leur dossier de demande.

À l'EI n° 1, les personnes sont reçues par la secrétaire qui se trouve physiquement à l'entrée et qui donne les premières informations ainsi qu'une liste de documents à fournir. À l'accueil, on demande à la personne si elle a plus de 25 ans, ou bien si elle attend un enfant. On vérifie grossièrement les conditions de ressources et on demande aux personnes si elles ont leurs pièces justificatives. Un rendez-vous est ensuite donné à la personne pour revenir remplir sa demande d'instruction avec les pièces demandées. Le délai entre la première visite ou le premier appel et le rendez-vous pour l'instruction varie de quelques jours à une dizaine de jours. S'il y a peu de monde et si la personne a déjà certains papiers, elle peut être reçue immédiatement.

Deux personnes s'occupent de l'instruction, chacune dans un bureau. On demande aux personnes leur pièce d'identité. Si elles sont SDF, elles doivent élire domicile dans une association agréée RSA, par exemple *La mie de pain*, un centre d'hébergement. La personne doit avoir une carte de séjour en cours de validité.

L'entretien est désormais entièrement guidé par l'application @RSA : « *le département de Paris a passé une convention avec la Caf qui a indiqué qu'il fallait utiliser cette application* » (agent chargé de l'instruction). Auparavant, l'entretien se faisait bien à partir du questionnaire @RSA, mais des mentions manuscrites pouvaient être ajoutées et être portées à la connaissance du responsable de l'EI et une fiche de liaison papier constituait le principal support. L'orientation pouvait ainsi être plus ou moins pilotée par le responsable de l'EI. Désormais, l'ensemble du processus est géré par ce que les agents appellent la « **moulinette** », qui semble recouvrir l'appliquatif @RSA et le processus automatique d'orientation.

L'instruction comprend en effet deux moments, tous deux intégrés dans @RSA : un recueil de données générales et un recueil de données socioprofessionnelles⁶. L'objectif de ces questionnaires est, d'une part, de permettre l'ouverture et le calcul des droits par la Caf, et, d'autre part, de déterminer l'orientation du demandeur vers le service qui abritera le référent de l'allocataire. Dans la mesure où la convention détermine très précisément les critères d'orientation, il s'agit pour les agents responsables de l'instruction, de savoir le plus précisément possible si les personnes vont remplir tous les critères ou pas : « *si les personnes remplissent tous les critères, elles partent directement à Pôle emploi. Si elles ne remplissent pas deux critères au moins, elles doivent être vues par l'EI* » pour une évaluation. Pour certains agents de l'EI, cette application @RSA a pour objectif de guider l'entretien dans un sens bien précis : « *avant, on cherchait à caractériser des personnes pour les droits auxquels elles auraient pu prétendre. Là, ce n'est plus le but. Il faut voir si les personnes sont opérationnelles pour l'emploi* » (agent de l'EI).

Encadré 2. Les données sociales et professionnelles

La fiche des données sociales et professionnelles (DSP) comporte plusieurs types d'informations.

Elle commence par préciser la date, le nom de l'instructeur, s'il s'agit ou non d'une première demande, le numéro Caf, les nom et prénom de l'allocataire, adresse, téléphone, date de naissance, nationalité et sexe, ainsi que le motif de la demande : fin d'ARE, fin d'AAH, cessation d'études, cessation d'activité individuelle, attente d'une prestation sociale ou d'un autre minimum social, absence de droits.

La « situation familiale » est ensuite renseignée (isolé, marié, veuf, séparé, divorcé, vie maritale, pacsé) ainsi que le nombre d'enfants à charge, s'il y a une naissance attendue, s'il y a des difficultés de garde, les conditions de logement (propriétaire, locataire, hôtel meublé, foyer, hébergé, habitat précaire, colocataire, logé chez les parents).

⁶ Voir encadré 2, les données sociales et professionnelles.

Il est ensuite demandé à l'allocataire s'il est bénéficiaire de l'assurance maladie, de la CMU et de la couverture maladie universelle complémentaire-CMUC et sinon, si la demande est instruite. Et une liste de difficultés est ensuite mentionnée : santé, maîtrise du français, dettes, démarches administratives à accomplir, perte du logement ou de l'hébergement. Il lui est demandé s'il a une assistante sociale et le cas échéant, le nom du service et la date de la dernière rencontre.

Les demandes portent ensuite sur la dimension professionnelle : dernier diplôme ou niveau d'études et date d'obtention, formations complémentaires, inscription à Pôle emploi (avec son numéro de demandeur d'emploi et l'agence de rattachement le cas échéant), si un emploi est occupé actuellement (et si oui, depuis quelle date) ou le dernier emploi occupé (avec la date de cessation) et l'emploi recherché et le type d'insertion professionnelle souhaitée : emploi, création d'entreprise, formation, autre-préciser.

Enfin, les éventuels « souhaits, projets et remarques libres » sont notés.

Pour la plupart des agents interrogés, l'application @RSA et son usage pour une orientation automatique présentent en effet plusieurs graves inconvénients : d'abord, les questions sont libellées de manière insuffisamment précise et ne permettent pas vraiment de détecter si la personne connaît ou non des difficultés. *« Par exemple une des questions est ainsi libellée : “êtes vous autonome en termes de logement ?”. Cette question ne veut rien dire. La personne peut répondre “oui”, si elle est hébergée par un parent ou un ami, mais on passe ainsi à côté d'une information très importante ».* *« Ou encore : Êtes-vous soutenu par votre entourage ? La question est mal adaptée ! »* Il y a ainsi un risque majeur, selon les agents, de passer à côté d'une grosse difficulté et de ce fait, de laisser la personne partir dans un parcours qui n'est pas adapté pour elle. Pôle emploi, où la personne est déjà inscrite, n'est pas forcément le mieux placé pour traiter des problèmes sociaux de la personne et pour ouvrir des droits sociaux, dans le cas où ces problèmes n'auraient pas été détectés à l'instruction, indiquent les agents.

Deux reproches majeurs sont donc faits à ce processus. D'abord il ne permet pas une vraie individualisation du traitement, il est déshumanisant : *« D'une manière générale on peut dire qu'avant, l'EI développait une approche liée à la personne. Approche sociale, individualisation de la prise en charge. Désormais, c'est complètement standardisé : la personne doit rentrer dans une case. C'est l'application qui décide de tout. »* (agent EI) D'autre part, il risque de laisser les personnes sans traitement approprié à leur situation, alors même que les agents des EI se considèrent avant tout en charge d'une mission sociale, d'aide aux personnes en difficultés : *« Imaginons que la personne soit locataire et soit orientée vers Pôle emploi. Pôle emploi est censé informer sur l'ALCVP (l'allocation logement complémentaire de la Ville de Paris). Il s'agit d'un droit connexe du PDI : l'allocation logement et l'ALCVP peuvent représenter 85 % du montant du loyer. L'ALCVP fait partie des droits locaux. Avant c'est l'EI qui ouvrait ces droits. Maintenant c'est Pôle emploi qui devra ouvrir ces droits, mais ce n'est pas le boulot de Pôle emploi donc.... »* (agent EI). Même si l'information sur l'ALCVP doit être délivrée dès l'instruction de la demande de RSA, le risque demeure, selon les agents, que la personne soit orientée vers Pôle emploi sans y être préparée et, de ce fait, voit sa situation se dégrader.

D'une manière générale, la mise en œuvre du RSA et l'usage de @RSA paraissent aux agents révélateurs d'un même changement de philosophie : *« Avant, on cherchait à voir si la personne avait bien ouvert les droits auxquels elle pouvait prétendre. Maintenant, il s'agit de mesurer l'opérationnalité directe par rapport à l'emploi. L'état d'esprit est différent. »* (agent EI)

À l'époque où nous avons commencé les entretiens, @RSA n'était pas encore complètement en vigueur, et les fiches étaient encore manuelles et regardées par le responsable de l'EI : l'orientation était encore en grande partie manuelle, individuelle, faite au cas par cas. Des mentions manuscrites pouvaient permettre de peser sur l'orientation des futurs allocataires et, en général, de les faire revenir à

l'EI pour rencontrer un travailleur social. Ce n'est plus le cas désormais, puisque l'orientation est automatique.

Le recours à @RSA et le caractère automatique de l'orientation sont justifiés par les responsables de la Dases en charge de ce dossier par le très grand nombre d'allocataires (61 000 RSA-socle en décembre 2010) : « *si on voulait traiter rapidement le flux des nouveaux entrants et faire prévaloir la rapidité, il fallait avoir recours à un applicatif permettant un traitement de masse et une liaison forte avec la Caf* » (Dases). Les responsables préféreraient également un traitement plus personnalisé et plus approfondi, mais cela signifierait par exemple qu'une plus grande partie de la population puisse bénéficier d'une évaluation par l'EI avant d'être orientée, ce qui nécessiterait, d'une part, ou bien un temps plus long au moment de l'instruction (et donc des délais plus longs avant l'obtention de l'allocation) ou bien une dissociation de la procédure d'orientation et de la procédure d'instruction mais un délai plus long d'attribution d'un référent et un personnel plus nombreux en charge de l'évaluation.

Le caractère automatique de l'orientation ne pourrait être contrecarré que par une transformation du moment de l'instruction en quasi évaluation : la responsable de l'EI n° 2, qui doit prochainement récupérer la fonction d'instruction, persuadée, comme ses collègues, du caractère stratégique de ce moment, compte ainsi spécialiser plusieurs personnes qui auront des consignes très précises pour remplir le questionnaire, tenter de repérer les difficultés non accessibles par le seul questionnaire, proposer l'ouverture des droits... Ainsi, dans les faits, les agents des EI tentent-ils de récupérer une partie de la fonction d'orientation et de corriger son caractère automatique qui semble vraiment problématique. Les travailleurs sociaux et conseillers pour l'emploi de l'EI n° 1 imaginent des façons – à côté et en plus de l'instruction – de sensibiliser les personnes à l'expression de leurs difficultés et à la demande d'ouverture de leurs droits : des sessions d'information collectives pourraient, selon eux, être organisées entre l'instruction et la première convocation, et avoir plusieurs usages : permettre aux allocataires d'être intégrés dans un collectif ; introduire à la suite de la session collective des entretiens individuels permettant l'ouverture des droits. De telles innovations sont-elles possibles ? Aujourd'hui, les allocataires qui nécessitent une évaluation (et ceux-ci seulement) doivent être convoqués une première fois par l'EI. L'information collective jouerait-elle le rôle de première convocation officielle ? Il nous a été indiqué que les permanences de première convocation (PPC) allaient se généraliser ; elles consisteront à réunir sur une même demi-journée tous les premiers entretiens et à faire recevoir les allocataires au fur et à mesure par l'ensemble des travailleurs sociaux mobilisés. Dans ce cadre, une information collective sur la présentation du RSA et du dispositif est envisageable. La présence à la PPC vaudrait première convocation. En cas d'absence non justifiée, une deuxième convocation sous forme de lettre recommandée avec AR serait adressée à l'allocataire.

Signalons pour terminer le caractère très lourd de l'instruction selon les agents : « *le RMI, c'était beaucoup plus simple. Ça devient très complexe* », « *depuis qu'on est passé au RSA ; le côté administratif s'est alourdi* » (agent EI). Le questionnaire est jugé peu pratique car trop souvent bloquant ou imprécis : « *Il bloque sur certains items, alors il faut le modifier. Exemples de problèmes : ils ne sont pas tous en activité et c'est bloquant ; la Sécurité sociale : il n'y a même pas le RSI⁷ ; chômage non indemnisé : on demande depuis quand, date de début, à quoi cela renvoie-t-il ? Numéro d'identifiant à Pôle emploi, or ils ne sont pas tous inscrits à Pôle emploi. Il y a de plus en plus de travailleurs indépendants* ».

Parfois, le questionnaire peut être rempli en une seule fois. Cela prend entre une demi-heure et une heure pour les cas les plus compliqués. Les instructrices se déplacent souvent l'une dans le bureau de l'autre ou chez un collègue pour demander des précisions. Parfois, on ne peut pas commencer lorsque la personne ne possède pas un papier important, notamment la pièce d'identité, le certificat d'hébergement, le livret de famille ou la notification de la décision de rejet de Pôle emploi.

⁷ Régime social des indépendants.

Concrètement, les deux moments de remplissage des questionnaires sont scindés. On remplit d'abord le premier questionnaire, support de l'ouverture du droit. À la fin de celui-ci, le demandeur doit signer deux feuilles. Une copie part à la Caf et l'autre reste à l'EI. On imprime l'attestation de dépôt de demande et de « présomption » de RSA. L'instructrice lit l'ensemble au demandeur : « Vous vous engagez à conclure un contrat d'engagement réciproque ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi ». L'instructrice explicite : « Le RSA vous engage dans une insertion. Si vous n'y restez pas longtemps, vous n'aurez pas le temps de signer un contrat. Sinon, vous aurez à vous engager dans une insertion avec un référent : Pôle emploi ou une assistante sociale ici. Vous aurez à respecter les rendez vous. Le montant de l'allocation est calculé sur les trois mois d'avant pour les trois mois à venir. Elle est versée à mois échu. Dans les trois mois, vous recevrez une DTR [déclaration trimestrielle de ressources]. Il faudra la remplir et la redonner à la Caf. Vous serez convoqué ici ou à Pôle emploi. Si jamais vous changez de situation, il faudra en avvertir la Caf. Par exemple, si vous percevez des ressources ». La déclaration est signée. On passe ensuite au recueil des données socioprofessionnelles.

Nous n'avons pas observé l'instruction lorsqu'elle est réalisée par le CASVP ou la Caf.

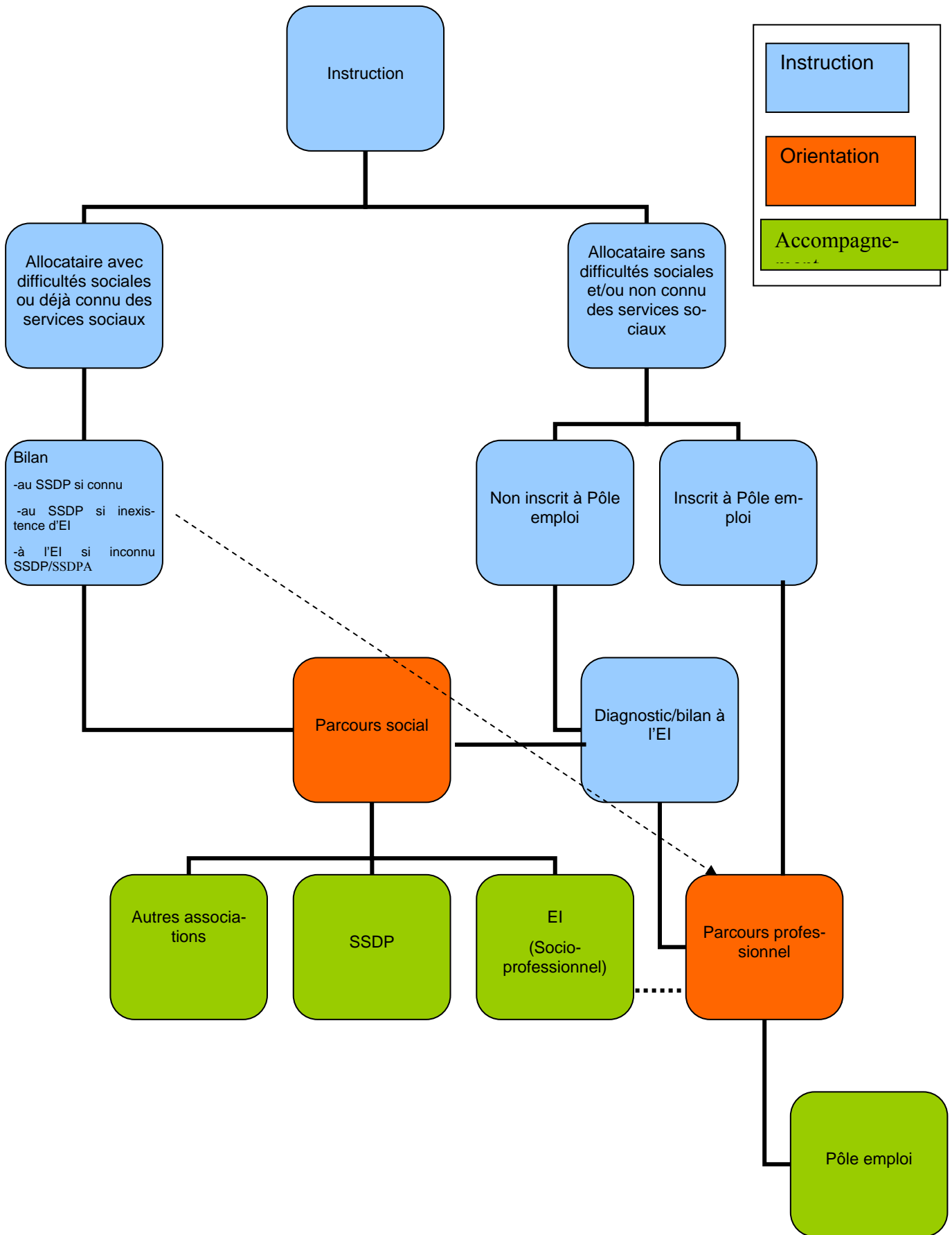
4. LA PRIMO-ORIENTATION : UN MOMENT CLÉ DANS LE DISPOSITIF

Une partie des difficultés à comprendre le processus d'orientation, on l'a vu, vient de la polysémie de ce dernier terme. L'orientation recouvre en effet, d'une part, la primo-orientation, en partie automatique, et, d'autre part, l'orientation préconisée à la suite de l'évaluation, lorsque celle-ci a lieu.

On l'a vu, plusieurs conditions doivent être remplies simultanément pour qu'une personne soit orientée directement à Pôle emploi sans être évaluée : il faut être inscrit à Pôle emploi, ne pas avoir de problématique sociale (moins de deux cases cochées dans le recueil de données socioprofessionnelles-RDS) et être inconnu des services sociaux. Il ne semble pas que cette « affectation » des allocataires se traduise par la production d'une liste qui serait envoyée à Pôle emploi par la Caf ou la Dases et permettrait de repérer et de suivre les allocataires. Au contraire, dans la mesure où les personnes sont déjà inscrites à Pôle emploi, il semble que rien ne change dans leur situation et que le fait d'être affecté en parcours emploi ne constitue pas un événement. Mais d'un autre côté, l'allocataire reçoit une notification officielle de son orientation vers Pôle emploi. Ce courrier stipule que le conseiller Pôle emploi devient le référent unique de l'allocataire dans le cadre du RSA, énumère ses droits et devoirs et l'informe que le projet personnalisé d'accès à l'emploi-PPAE fera office de contrat d'engagement réciproque entre l'allocataire et son référent. Les responsables des agences Pôle emploi ont indiqué ne pas recevoir de liste ou encore d'import avec la liste des allocataires orientés chaque mois. Ceci dit, cette liste n'est pas nécessaire dans la mesure où Pôle emploi ne réserve pas de traitement spécifique suite à cette orientation. L'esprit de la loi ne semble pas suggérer une prise en charge spécifique des allocataires, mais instaure l'idée que le PPAE vaut contrat d'engagement réciproque/contrat d'insertion, car le projet personnalisé d'accès à l'emploi est, par définition, adapté à la situation individuelle de chaque demandeur d'emploi. Il est donc censé être le plus adapté possible à la situation de chaque allocataire du RSA.

Il n'est pas possible, en raison de la configuration du système informatique, de calculer le nombre des allocataires orientés automatiquement vers Pôle emploi. Il ne semble possible que de comptabiliser l'ensemble des orientations et des réorientations vers Pôle emploi à la suite d'une évaluation, cet ensemble étant donc composé des personnes suivies par Pôle emploi ou ayant pour référent unique Pôle emploi.

Lorsque les personnes ne sont pas inscrites à Pôle emploi, deux cas peuvent se présenter. Si elles sont connues des services sociaux, elles restent prises en charge au titre du RSA par les travailleurs sociaux du SSDP qui les avaient déjà dans leur file active. Elles apparaissent sur l'application Coordonnées au nom du travailleur sociale-TS. En principe, elles restent sur leur file active après évaluation de leurs difficultés sociales initiales.



Si elles ne sont pas connues des services sociaux, elles doivent être évaluées par l'EI. C'est à ce moment-là qu'il leur sera fortement recommandé de s'inscrire à Pôle emploi. Cette inscription pourra même constituer l'objet du contrat d'engagement réciproque. Elles pourront alors être orientées ou réorientées, l'usage du terme variant selon les EI, du parcours social (dans lequel elles avaient été automatiquement affectées suite à l'instruction) vers le parcours emploi.

À la suite de l'évaluation réalisée par l'Espace Insertion, l'allocataire sera orienté pour être accompagné, soit vers Pôle emploi si la situation sociale ne le rend pas indisponible pour ses recherches d'emploi ; soit il restera à l'Espace Insertion si ses freins sociaux n'empêchent pas la recherche d'emploi et si un suivi conjoint peut accélérer le retour à l'emploi ; enfin, il peut être orienté vers une autre structure dans le cadre d'un parcours social.

5. LE CIRCUIT DES ALLOCATAIRES ET DES INFORMATIONS

Un fichier informatique des nouveaux allocataires est envoyé tous les mois de la Caf vers le bureau du RSA de la Dases. Ce fichier est déjà le résultat d'une prise en compte de certaines données issues de Pôle emploi – notamment l'identifiant –, envoyées directement de Pôle emploi à la Caf. Ces données sont intégrées dans le fichier Coordin, qui recense les personnes connues des services sociaux de Paris (interventions datant de moins de six mois) et qui coordonne les interventions de ces derniers.

5.1. Le processus informatique de la primo-orientation

Il existe une chaîne informatisée d'échanges permanents (journaliers et mensuels) d'informations, mise en place entre les partenaires depuis la mise en œuvre du RSA au 1^{er} juin 2009, dont le nœud est la Caf et l'application Cristal. La chaîne est mise en œuvre dans sa totalité pour les nouveaux⁸ allocataires, de l'instruction de la demande de RSA à la primo-orientation de l'allocataire.

Les Caf et la Cnaf sont au départ des échanges, avec l'application @RSA qui enregistre les **demandes** de RSA qui passent par les principaux instructeurs et en particulier les EI. Le grand mérite de @RSA est d'être connecté directement sur les informations disponibles dans les fichiers Caf, ce qui permet de récupérer, à partir du nom du demandeur, toutes les informations déjà disponibles et (surtout) d'éviter de demander une nouvelle fois les pièces justificatives. Les informations collectées par l'instructeur qui utilise @RSA sont de deux sortes. Il y a celles qui permettent d'ouvrir les droits au RSA du ménage et de les calculer pour un trimestre (si m est le mois de la demande, le trimestre de droits est m , $m+1$ et $m+2$), à partir de la première déclaration trimestrielle de ressources (DTR) du trimestre de référence (le trimestre de référence est $m-3$, $m-2$ et $m-1$). C'est l'information qui va être traitée par la Caf par un transfert quotidien d'informations de @RSA vers Cristal.

Le second type d'informations, lui, ne concerne que le Conseil général (la Caf ne les reçoit pas) : il s'agit des données socioprofessionnelles (DSP) **individuelles** sur la base du NIR, numéro d'inscription au répertoire (national d'identification des personnes physiques) qui sont intégrées, en plus des données Cerfa, dans le recueil d'informations de l'instruction par @RSA. Ces DSP sont transmises chaque jour par @RSA à la Dases sous forme de fichier.xml. Ces DSP serviront à la primo-orientation du demandeur une fois que son droit sera ouvert par la Caf (qui en informe le Conseil général par la transmission chaque mois du fichier RSAbem.xml, cf. *infra*) et que des informations complémentaires seront apportées par Pôle emploi. Croisées par les services sociaux de chaque arrondissement avec les données de Coordin et du DUDE (le dossier unique du demandeur d'emploi), ces informations vont permettre d'orienter le « nouveau » bénéficiaire du RSA soit vers

⁸ Un ancien allocataire qui revient au RSA (socle) après plus de deux ans est aujourd'hui dans le même cas de figure qu'un primo-demandeur. Et après quatre mois d'absence consécutive du dispositif, une nouvelle ouverture de droits (OD) est obligatoire mais les informations antérieures sont récupérées. Il existe également un seuil de six mois...

un parcours emploi (vers Pôle emploi), soit vers un parcours social. La décision est souvent de faire passer le nouvel allocataire, avant le choix entre parcours emploi et parcours social, par l'évaluation – diagnostic de l'EI. C'est en particulier le cas lorsque les DSP n'ont pas été recueillies.

En effet, pour diverses raisons (@RSA pas disponible ou trop lent, instructeur pas équipé, demande directe adressée à la Caf par Internet, passage par une association spécialisée⁹), un certain nombre de demandes sont établies soit sur papier soit sur la base du document Cerfa en ligne ; elles vont être le cas échéant saisies informatiquement par les Caf, générant ainsi un premier retard dans la transmission des informations au Conseil général et à Pôle emploi. Seconde conséquence, les DSP ne sont pas demandées dans le Cerfa, ce qui empêche la primo-orientation du bénéficiaire : le passage par l'évaluation-diagnostic de l'EI est alors nécessaire.

Quelques jours après la fin de chaque mois, le Conseil général (la Dases) reçoit de la Cnaf un extrait de données provenant de Cristal sous forme d'un autre fichier.xml, qui contient la situation des ménages bénéficiaires du RSA à la fin du mois ainsi que celle des ménages dont les droits ont été clôturés dans le mois : stock des « droits ouverts, versables ou non, suspendus ou clôturés (avec motifs) ».

En parallèle, la Caf envoie cette fois-ci à Pôle emploi un autre extrait des données de Cristal notamment la nature du RSA (socle, activité...), la soumission aux droits et devoirs. Pôle emploi réalise alors l'appariement des allocataires, identifiées grâce au NIR, avec ses propres fichiers de demandeurs d'emploi inscrits.

Pôle emploi met à la disposition de la Dases l'application « Listes des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi » (LRSA DE) accessible sur le portail du service public de l'emploi depuis le 12 juillet 2010. Cette liste permet aux présidents des conseils généraux et aux agents nommément habilités d'accéder aux informations prévues par les textes réglementaires. Il s'agit de :

- la liste des bénéficiaires du RSA DE ayant été inscrits dans le mois m-1,
- la liste de l'ensemble des bénéficiaires du RSA inscrits, à la fin de la période d'actualisation de la demande d'emploi du mois m-1, dite liste stock,
- la liste des bénéficiaires du RSA DE ayant eu une cessation d'inscription dans le mois m-2 et n'ayant pas été réinscrits ou transférés entre la date de cessation d'inscription et la fin du mois m-1,
- la liste des bénéficiaires du RSA DE ayant eu une radiation dans le mois m-1.

(Voir annexe 1 pour plus de détails)

La Dases traite ces informations avant de commencer les primo-orientations. En effet, lorsque le traitement informatique des DSP oriente un allocataire vers le parcours professionnel, son orientation est suspendue au fait qu'il soit toujours inscrit à Pôle emploi et pas radié, ce que la Dases vérifie grâce aux listes nominatives provenant de Pôle emploi (cf. *supra*).

La primo-orientation vers le parcours social ou le passage par l'évaluation-diagnostic de l'EI sont déclenchés dès qu'un obstacle d'ordre social au sens large est repéré, qui freine le retour à l'emploi (ou lorsque la personne n'est pas ou plus inscrite comme demandeur d'emploi à Pôle emploi). Un tri **au cas par cas** est alors réalisé par les services sociaux (départementaux) de l'arrondissement, en présence du représentant de l'EI. Il prend en compte les informations de Coordin. Lorsqu'une « intervention » sociale est en cours ou qu'elle vient juste de se terminer, l'allocataire (et son conjoint, le cas échéant) est primo-orienté vers le service social qui réalise cette intervention. Sinon, c'est vers l'EI que l'allocataire (et son conjoint éventuel) est primo-orienté, ce qui est la majorité des cas, « *entre 50 et 60 % (mais ça diminue en ce moment)* » (responsable EI), en général pour une évaluation-diagnostic. Lorsque le ménage comprend deux allocataires du RSA, et qu'une personne doit passer par l'évaluation-diagnostic de l'EI, alors les deux seront normalement envoyés ensemble à l'EI.

⁹ Ces associations spécialisées agréées par le Conseil général pour s'occuper de publics particuliers (SDF, sortants de prison, etc.) s'occupent généralement de l'instruction de la demande, mais aussi de l'ouverture des droits au RSA et du suivi des personnes). Elles n'utilisent pas @RSA, sans conséquence sur le traitement des dossiers.

Le tri se fait en moins d'une semaine et l'orientation est terminée à j+30, l'EI est informé de la liste des nouveaux allocataires à recevoir et le système Coordin (une particularité de Paris qui a conservé ainsi, et peu de départements l'ont gardée, la possibilité de veiller à la cohérence de ses interventions sociales) est informé de ces décisions par la création d'une « intervention RSA » qui enregistre tous les éléments utiles au suivi des « droits et devoirs » de l'allocataire.

5.2. L'orientation des nouveaux allocataires du RSA

Si l'allocataire n'est pas connu des services sociaux et si son recueil de DSP le permet, il est orienté directement vers Pôle emploi et sera en parcours professionnel. Le PPAE jouera le rôle de contrat d'engagement réciproque. Pôle Emploi abritera son référent. Si la personne est connue de services sociaux et est orientée vers le service qui la suit déjà, le SSDP reçoit la fiche de la personne pour une évaluation. Dans tous les autres cas, celle-ci est convoquée à l'EI pour être évaluée et le responsable de l'EI reçoit à échéance régulière (en fait jusqu'ici plutôt irrégulière...) une liste (appelée « import ») des personnes qu'il lui incombe de convoquer une première fois pour le premier entretien d'évaluation. Dans ce cas, la première convocation est envoyée à l'allocataire qui doit téléphoner pour déplacer le rendez-vous en cas d'empêchement. Le non respect des convocations est sanctionné selon des règles très précises.

Les EI ne reçoivent donc pour évaluation qu'une partie des allocataires : par construction, l'ensemble de ceux qui n'ont pas été directement orientés à Pôle emploi ou au SSDP.

Cette situation n'est pas sans poser problème : des allocataires orientés directement à Pôle emploi sans être évalués peuvent, on l'a dit, risquer de ne pas voir s'ouvrir les droits nécessaires ou de ne pas réussir à satisfaire aux exigences de Pôle emploi (et, de ce fait, perdre un temps précieux dans les méandres administratifs du circuit, même si tout est fait pour que personne ne se perde, cf. *infra*) ; des allocataires adressés directement vers le SSDP peuvent risquer d'être tenus trop longtemps éloignés des actions d'aide et de placement de Pôle emploi et perdre un temps précieux pour bénéficier d'une aide précise pour retrouver de l'emploi.

Les travailleurs sociaux et les conseillers emploi des EI sont très conscients du premier risque. Ceci s'explique notamment par la situation actuelle de Pôle emploi, dont les conseillers en agence ont parfois à gérer des portefeuilles de demandeurs d'emploi très importants (300 dans l'agence B) et n'ont de ce fait pas suffisamment de temps – selon les agents des EI – à consacrer aux allocataires du RSA. Toujours selon certains agents de l'EI, pour des allocataires un peu fragiles, il vaut donc mieux être pris en charge, au moins pendant un temps, par des conseillers qui ont plus de temps à leur consacrer et qui peuvent organiser un suivi dit conjoint, social et professionnel. Plus généralement, conscients que les allocataires du RSA ne sont pas toujours autonomes et que le caractère automatique de l'orientation peut occulter certaines difficultés sociales, les travailleurs sociaux et conseillers pour l'emploi des EI préfèrent souvent protéger les allocataires de la confrontation avec Pôle emploi dont les exigences sont jugées souvent trop fortes : il faut en effet savoir actualiser sa situation chaque mois, se rendre aux forums et entretiens, en un mot être autonome, ce qui n'est pas le cas d'un grand nombre d'allocataires.

Les Espaces Insertion entretiennent l'image d'un Pôle emploi (PE) submergé dont il faut tenir les allocataires les moins autonomes écartés, le temps de lever les principaux freins à l'autonomie. Ces représentations sont alimentées par ceux des allocataires qui reviennent de Pôle emploi ou bien à la suite d'une réorientation ou bien d'une cessation d'inscription ou d'une radiation et qui ont trouvé les exigences de Pôle emploi trop fortes : « *Nous, c'est vrai, administrativement, on dépend de l'agence C, je ne sais pas si vous avez été y faire un tour, c'est une structure énorme, avec un conseiller d'orientation qui vous dit à gauche ou à droite, après un deuxième palier, indemnisation conseil, après, allez à l'accueil du premier. Bon, là, l'accueil paraît presque familial à côté et il y a des gens que ça rassure ; et puis il y en a d'autres qui au contraire quand même, pour qui c'est très important d'être inscrits à PE, des gens qui n'en relèvent pas du tout, une dame qu'on a vue ré-*

« cemment avec l'AS [assistante sociale], on est très embêtés, il ne se passe rien à PE mais elle ne peut pas imaginer de ne pas pointer. Tous les mois ! Et il faut respecter aussi... » (CE) Nombreux sont également les cas de cessations d'inscription ou de radiations qui peuvent constituer le signal d'une incapacité des allocataires du RSA à satisfaire aux exigences minimales de Pôle emploi.

Alors que le nombre de cessations d'inscription ou de radiations de Pôle emploi constitue un indicateur intéressant du caractère approprié ou non de l'orientation d'un allocataire vers Pôle emploi (à condition bien évidemment que la trajectoire de celui-ci puisse être entièrement connue de même que les raisons de cette situation – reprise d'emploi, découragement...) et de la capacité de Pôle emploi à s'occuper efficacement d'un public très particulier, mais aussi un indicateur de risque de « fuite » du système et de perte d'une partie des allocataires, notamment des plus fragiles d'entre eux, incapables de faire face aux exigences de Pôle emploi et qui peuvent avoir la tentation de se laisser sombrer, ce chiffre ne semble pas particulièrement analysé par les gestionnaires de la convention d'orientation. Lors de notre enquête, ni les responsables des Espaces Insertion, ni les responsables des agences de Pôle emploi ne semblaient avoir de regard particulier sur cette population : ils ne semblaient savoir ni ce qu'elle représentait en quantité, ni ce qu'il advenait très concrètement d'elle. L'un des agents de Pôle emploi indiquait que le comité de pilotage de la convention avait pour rôle d'examiner les cessations d'inscription qui faisaient partie des indicateurs sensibles mais que, pour l'instant, cela « ne constituait pas une préoccupation, la priorité consistant d'abord à attribuer à chacun un référent » : en effet, « la moulinette ne fonctionne pas bien et beaucoup de gens sont perdus dans la nature » (agent PE).

De part et d'autre, on pare en réalité au plus pressé et on se satisfait de ce que le circuit organise bien le retour des allocataires « perdus » (ce qui constitue en effet une grande réussite du Conseil général de Paris), mais il n'est pas encore question d'analyser cette liste sous l'angle du délai avant lequel l'allocataire est retrouvé ou des raisons qui ont justifié cette situation. Concernant la cessation d'inscription, la convention d'orientation précise que « Pôle emploi fournit dans les deux mois la liste des bénéficiaires RSA ayant fait l'objet d'une cessation d'inscription. À partir de cette liste, du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) et des informations transmises par la Caf, les services du département convoquent le cas échéant les personnes relevant encore du champ droits et obligations ». D'après ce que nous avons constaté, cette liste parvient de manière irrégulière au bureau du RSA et les informations sont réinjectées par à coup dans le système central. Les allocataires réapparaissent alors, parmi les autres, dans l'import qui parvient aux responsables des EI pour convocation à l'évaluation. Or, il s'agit d'une information importante que les professionnels de l'EI auraient pu exploiter pour faire le point avec les allocataires ayant cessé d'être accompagnés par Pôle emploi.

La Dases indique que ces allocataires reviennent automatiquement dans le circuit dans la mesure où Pôle emploi lui envoie la liste de tous les allocataires radiés ou ayant cessé de s'inscrire. Ces informations sont rentrées dans Coordin. Les responsables d'EI ou de SSDP vérifient, lorsqu'ils reçoivent l'import, dans CAFPRO si la personne continue à percevoir le RSA, et dans DUDE si la personne a ou non retrouvé un emploi, avant de la convoquer. Mais les quelques exemples que nous avons analysés (trajectoires d'allocataires envoyés vers Pôle emploi puis ayant cessé leur inscription) montrent que ces personnes sont reconvoquées environ neuf ou dix mois après avoir été envoyées vers Pôle emploi, sans que l'on sache comment se décomposent ces moments entre le suivi par Pôle emploi, l'exercice d'un emploi et la réapparition dans le fichier Coordin. Le mauvais fonctionnement de la moulinette au cours de l'année 2010 explique sans doute en partie cette situation. Vérification faite avec les services sur ces cas, les personnes n'ont pas retravaillé et la cessation d'inscription s'explique par deux raisons : le caractère trop exigeant de l'actualisation mensuelle ou le fait que, selon elles, « Pôle emploi ne sert à rien ».

Donc, les allocataires sont finalement « rattrapés », mais on peut considérer qu'un temps précieux a été perdu. Par ailleurs, les allocataires sont soumis à un traitement inégal selon qu'ils sont en parcours emploi ou parcours social. En effet, en parcours social, lorsque la personne ne se rend pas à une première convocation puis à une seconde, effectuée avec une lettre en recommandé avec accusé

de réception, elle court le risque de voir son allocation amputée d'abord de cent euros puis, si les choses ne s'arrangent pas, de voir son allocation supprimée. En revanche, dans la mesure où les motifs des cessations d'inscription ne sont pas connus et que ceux des radiations semblent également peu clairs pour le Conseil général et très exceptionnellement seulement assez graves pour entraîner la suspension de tout ou partie de l'allocation, les allocataires dont le référent est Pôle emploi sont rarement sanctionnés. Interrogés sur la question de savoir si une telle situation résulte d'une consigne donnée par le Conseil général (CG) ou d'un accord entre le CG et Pôle emploi, les services du département ont répondu qu'il n'en était rien, mais que Pôle emploi n'aurait connu que cinq ou six cas de radiation pour motifs graves (celles qui impliquent une suspension d'une partie de l'allocation).

Les travailleurs sociaux et les conseillers emploi des Espaces Insertion préfèrent donc conserver auprès d'eux ou dans des structures plus appropriées les allocataires qui n'ont pas totalement fait la preuve de leur capacité à être autonomes, qu'il s'agisse de finir de régler des difficultés sociales ou des problèmes de santé ou de se rendre suffisamment autonomes pour actualiser sa situation chaque mois et répondre aux propositions de Pôle emploi.

Si l'orientation automatique vers Pôle emploi peut parfois ne pas être appropriée et se solder par une perte de temps précieuse pour les allocataires, il en va de même pour les allocataires adressés automatiquement vers le SSDP ou les associations déjà en charge de la personne. Certes, l'objectif de cet envoi vers son référent social vise à ce que l'évaluation se fasse par le professionnel qui connaît le mieux la situation de l'allocataire, mais on sait par ailleurs que le SSDP est « embolisé » par des urgences de toute sorte et que la préoccupation d'emploi n'est pas sa priorité. Par exemple, si un membre d'une famille suivie pour un problème quelconque (enfant, endettement...) par le SSDP devient allocataire du RSA, la personne sera orientée automatiquement dans un premier temps vers le SSDP et peut perdre un temps précieux avant d'être évaluée, alors qu'elle n'est peut-être pas très éloignée de l'emploi. Dans l'organisation actuelle, un conseiller à l'emploi de l'EI dit « autres structures » est dédié aux partenaires extérieurs ; un agent du SSDP peut faire appel à lui pour qu'il reçoive l'allocataire et fasse une évaluation professionnelle. Ce conseiller emploi assure également des permanences au sein du SSDP, à des moments réguliers, pour échanger avec les travailleurs sociaux du SSDP. Cette organisation ne semble pas optimale. La Dases se plaint d'ailleurs de la faible consommation, par le SSDP, des mesures d'insertion. Parallèlement, les responsables de SSDP se plaignent de l'épaisseur du catalogue départemental des mesures d'insertion et considèrent que leurs agents n'ont absolument pas le temps d'absorber et de mobiliser cette information de façon adéquate pour les allocataires qu'ils suivent.

On peut donc craindre qu'une partie de la population suivie par le SSDP, qui pourrait utilement être accompagnée par Pôle emploi ou au moins par des conseillers spécialisés sur l'emploi, soit tenue écartée du bénéfice d'une approche emploi de ce fait. Là encore, c'est un temps précieux qui est perdu. Nous avons vu des dossiers dans lesquels des jeunes de 25 ou 26 ans étaient dirigés vers le SSDP, alors même qu'ils auraient sans doute mérité d'être pris en charge par Pôle emploi (ou par une Mission Locale). Nous n'avons pas eu l'information concernant le pourcentage d'allocataires directement adressés aux SSDP ou aux associations.

6. L'ÉVALUATION

Une partie seulement des allocataires nouveaux entrants est donc évaluée, celle qui n'est ni orientée automatiquement vers Pôle emploi ni envoyée vers le SSDP, parce qu'elle y est déjà prise en charge pour un problème social. L'évaluation est réalisée par les EI. La fonction d'évaluation prend de plus en plus d'importance. La phase d'évaluation dure au maximum trois mois. Lorsqu'elle se fait sur un primo-arrivant, elle se termine par une orientation. Elle peut également intervenir comme support d'une réorientation ou à la suite d'une cessation d'inscription ou d'une radiation de Pôle emploi.

S'agissant de l'évaluation d'un nouvel entrant : dans les trois mois suivant son ouverture de droit, l'allocataire est convoqué à l'Espace Insertion par une lettre type qui lui fixe une date et une heure de rendez-vous. Il peut téléphoner pour demander à ce que ce rendez-vous soit déplacé. S'il ne donne aucun signe et ne se rend pas à la première convocation, une lettre lui sera envoyée en recommandé avec accusé de réception quinze jours plus tard. C'est l'un des travailleurs sociaux de l'EI qui envoie cette première convocation et recevra le premier l'allocataire. Les travailleurs sociaux interrogés ont dit recevoir une moyenne de cinquante nouveaux dossiers par mois pour évaluation (« *Là actuellement, on a pas mal de dossiers, moi je reçois à peu près soixante nouveaux dossiers par mois. Pour une première évaluation ? Oui, alors des fois c'est un peu moins, des fois ça peut être vingt ou trente, c'est rarement plus. Disons, la moyenne, c'est entre quarante et cinquante* »). Une CE : « *environ dix nouveaux allocataires par semaine* ».

Certains TS respectent un ordre pour convoquer : « *Je vais d'abord convoquer en premier des gens qui ont des enfants, qui sont locataires, qui ont indiqué avoir des difficultés.* » [Q : Vous hiérarchisez, vous imaginez les urgences ?] « *Voilà, je revois les priorités et il y a des personnes que je vais convoquer plus rapidement que d'autres. Si la personne vient d'avoir un diplôme récemment, qu'elle vit chez ses parents, je me dis qu'il ne doit pas y avoir une situation sociale très lourde, donc je ne vais pas la convoquer, je vais préférer convoquer quelqu'un qui a des enfants, même si c'est marqué qu'il n'y a pas de difficultés, on prend quelqu'un qui a des enfants, qui est locataire parce que le poids du loyer à payer est beaucoup plus lourd sur le budget.* » (TS)

Le travailleur social (TS), lorsqu'il reçoit la personne pour la première fois pour une évaluation explique ce qu'est le RSA et surtout tente de faire le tour des difficultés et d'ouvrir les différents droits : « *par exemple, quelqu'un qui a un défaut d'assurance-habitation, et qui ne peut pas payer son assurance, on peut instruire sa demande, donc on appelle un FSL-U [fonds de solidarité logement-urgence], on peut solliciter les aides aussi du centre d'action sociale de la ville de Paris, des allocations exceptionnelles pour aider les personnes sur un plan alimentaire, on peut faire aussi le FSL-U s'il y a des dettes de loyer, mais il ne faut pas que ça dépasse un certain nombre de mois d'impayés. Il y a des choses qui se mettent en place pour soutenir la personne. En plus des ouvertures de droits, puisque, vivre avec 410,95 euros pour une personne seule par mois, c'est difficile, d'autant plus quand on a un logement qu'on loue, des charges à payer, donc voilà. Au niveau accompagnement, ce qui se passe, c'est qu'on est dans une phase d'évaluation, c'est-à-dire que j'évalue, je mets en place les choses pour aider la personne, je ne vais pas la laisser en difficulté, en me disant : "c'est une évaluation, et si ça se trouve je vais la réorienter, donc je ne fais rien". Non, je mets quand même en place des choses au niveau social* ». Une partie importante de la première rencontre avec le TS est donc consacrée à prendre la mesure des difficultés et à ouvrir les différents droits. La personne peut être revue ensuite à des échéances assez rapprochées, pour l'aider dans cette ouverture de droits.

Le conseiller à l'emploi n'intervient pas nécessairement ensuite. Si le travailleur social considère que la personne ne relève en aucune manière d'un accompagnement professionnel, le conseiller à l'emploi ne sera pas sollicité : « [Q : Le conseiller à l'emploi voit la personne, il fait une évaluation professionnelle... Il la voit systématiquement ?] *Pas systématiquement* [Q : Il la voit quand vous, vous dites qu'il faut qu'il la voie ?] *Oui.* [Q : Donc c'est vous qui avez la haute main sur ça, c'est vous qui décidez ?] *Oui, alors disons que je rencontre une personne, je me dis qu'elle ne relève pas d'un accompagnement professionnel, je me dis qu'elle doit être réorientée vers le SSDP par exemple. Et je présente la situation en réunion, lors de nos fameuses réunions de pré-orientation, vous avez dû en entendre parler, où on présente les situations qu'on veut orienter* » (TS). « [Q : Quels sont vos critères qui font que vous allez envoyer une personne vers le SSDP et pas vers le conseiller emploi ?] *C'est vraiment des critères que je considère objectifs. Si la personne a une pension d'invalidité qui détermine qu'elle ne peut pas travailler, si la personne a une maladie invalidante prise en charge à 100 % qui fait qu'elle a des traitements lourds, voilà. Ou selon l'âge aussi. Si une personne a 62 ans, et qu'elle me dit qu'elle ne souhaite pas prendre un emploi, parce*

qu'attention, si elle me dit qu'elle veut prendre un emploi, ça change les choses, mais si elle me dit : 'voilà, j'ai 62 ans, je ne veux pas prendre un emploi' » (TS).

Mais la décision n'appartient pas au seul TS : en effet, lors des réunions de diagnostic ou de pré-orientation (réunions internes à l'EI), les cas sont discutés. Les collègues peuvent ne pas être d'accord entre eux ou le responsable intervenir de façon décisive. À l'EI n°1, le responsable souhaite que lors de l'évaluation le plus d'allocataires possible rencontrent un conseiller emploi : *« Donc du coup, à cette réunion, je dis ce qui a été fait, et par exemple [le responsable de l'EI] peut intervenir en disant : 'oui, mais est-ce qu'elle a vu un conseiller emploi ? Ça serait peut-être bien qu'on ait l'avis d'un conseiller emploi.' Donc je ne suis pas totalement décisionnaire, puisque le responsable de service peut quand même lui aussi intervenir si lui aussi juge que c'est nécessaire. Et il insiste souvent pour qu'ils voient un conseiller emploi, parce qu'il part du principe que c'est bien qu'il y ait quand même, vu qu'on a une mission d'insertion professionnelle, comme on a des conseillers à l'emploi qui sont présents, qu'on a la chance d'avoir avec nous, c'est bien qu'ils fassent une évaluation professionnelle. Après, si vraiment les critères font qu'on sait que la personne ne relève pas d'un emploi, on ne va pas insister quand même, il faut que ça ait un sens, ce qu'on fait. Donc, je fais mon évaluation sociale, le conseiller à l'emploi fait son évaluation professionnelle, et après, on discute de la situation, à savoir est-ce qu'on garde la situation ou pas. Donc, on va garder en accompagnement des personnes pour qui il faut un accompagnement social et professionnel. » (TS)*

En effet, en ce qui concerne les primo-arrivants, la question est de savoir s'ils vont être gardés à l'EI pour suivi et accompagnement ou pas. La fiche navette s'intitule alors « fiche de diagnostic » : elle comporte trois cadres, l'un pour le TS qui se termine par une case à cocher (avis favorable ou avis défavorable au maintien à l'EI), le deuxième pour le conseiller emploi, identique et la troisième pour un avis du responsable de l'EI. Cette fiche de diagnostic est discutée en réunion de diagnostic. Il y a une réunion de diagnostic par mois.

Pour les cas où le TS considère que l'allocataire doit rencontrer un conseiller emploi (CE), un rendez-vous est pris avec ce dernier. Le premier rendez-vous avec le conseiller emploi ne se fait jamais « dans la foulée » ou le même jour mais plus tard, dans les semaines suivantes. Mais certains CE indiquent que ce sont eux qui peuvent recevoir les premiers la personne si celle-ci n'a pas de difficulté sociale : *« Si aucune problématique sociale n'a été soulevée, on va commencer par les conseillers emploi » (CE)*. Le conseiller emploi a pour mission d'évaluer la capacité de l'allocataire à rechercher un emploi : *« Donc, avant de savoir si l'allocataire sera suivi sur l'espace PE ou dans d'autres structures, on est là pour diagnostiquer, savoir où en est cet allocataire, quelles sont ses difficultés, où il en est aujourd'hui, quelle est sa demande, savoir vraiment si c'est un public pour l'EI ou pour une autre structure. On est là vraiment pour évaluer sa situation, son projet, aussi bien sa situation sociale que professionnelle. Dans un premier temps, c'est l'AS qui fait un tour complet de la situation sociale et ensuite, nous, on est là pour vraiment voir au niveau de l'emploi où il en est aujourd'hui, quelles sont ses difficultés, ce qu'il a fait dans le passé et quelle est sa demande actuellement. Par rapport à tout ça, on fait un point avec l'AS pour savoir quelle est la structure la plus adaptée pour l'accompagner »*. Le CE a accès directement au dossier du demandeur d'emploi, puisqu'il dispose depuis son poste de travail à l'EI des applicatifs de Pôle emploi (en revanche, le travailleur social ne dispose que du DUDE). En général, le CE va regarder la situation de la personne qu'il va recevoir. Lors de la réception de l'allocataire, le CE indique qu'il appartient à Pôle emploi : *« je lui dis bien que je suis conseillère PE, je me présente comme ça pour que ce soit clair depuis le début, que je suis conseillère à l'emploi de PE, donc pour les bénéficiaires du RSA, ça ils le savent dès le premier entretien. Ils ne savent pas forcément pourquoi ils sont en EI, donc c'est pour ça que j'explique concrètement qui je suis, pourquoi il est reçu à PE, et puis après à l'EI. Et après, je regarde, si on a besoin son dossier avec lui, je lui montre bien que je suis conseillère PE, que j'ai accès à son dossier, et voilà » (CE)*. Quant aux autres allocataires non inscrits, on repart de leur CV : *« Du coup, on part vraiment de zéro, de son CV, c'est pour ça qu'on leur demande de venir avec le CV pour qu'on ait une base, sinon, on n'a rien » (CE)*.

C'est donc en général le TS qui est le premier intervenant et qui peut voir la personne plusieurs fois de suite sans intervention du CE, le temps d'avancer dans la résolution des difficultés sociales. Le CE intervient en général après et une seule fois. Lorsque cet entretien ne suffit pas, un autre rendez-vous peut être organisé, parfois avec le TS : *« C'est vrai que des fois, on a besoin de plus d'entretiens qu'un seul. Mais on a la possibilité dans ces cas-là de faire un entretien mixte avec l'AS, s'il nous manque des éléments, si on n'est pas sûrs de nous, de pouvoir approfondir ça avec un entretien mixte. Donc, le fait de faire un entretien, c'était vraiment pour nous permettre de faire notre accompagnement avec ceux qu'on a vraiment en suivi, pour ne pas se laisser déborder. Donc c'est vrai qu'il y a des moments où c'est un peu juste, mais on a quand même la possibilité de faire un deuxième entretien si vraiment on en ressent le besoin. Moi, depuis que j'ai commencé, j'en ai fait, des entretiens mixtes, parce qu'on se posait des questions sur telle ou telle chose, et c'est vrai que l'allocataire n'ose pas tout nous dire au premier entretien, il ne nous connaît pas, donc forcément, il hésite à se dévoiler, donc on a un peu besoin, pour certaines personnes, d'un deuxième entretien. »* (CE)

Chaque mois, les TS préparent la réunion de diagnostic en vérifiant que les fiches de synthèse qu'elles ont remplies ont bien été complétées par le CE. *« Pour le premier entretien, l'assistante sociale remplit la fiche navette, résume la situation et émet une préconisation, suivi ou non suivi sur l'espace et si, non suivi, quel serait le suivi approprié, ensuite, on reçoit la personne, et on remplit cette fiche avec nos propres appréciations, alors deux cas de figure : soit on est d'accord, auquel cas c'est simple, on le prend en portefeuille, ou derrière, il y a orientation, ou bien nos avis divergent. Dans tous les cas, on passe l'ensemble des situations reçues dans un mois en réunion dite de "diagnostic" où on va discuter les situations, notamment lorsqu'on n'est pas du même avis. Pour, au final, prendre une décision »* (TS). *« Du coup, en fait, on passe en réunion diagnostic, et on se dit : "oui, on ne va pas garder la situation de cette dame, par exemple". Donc, du coup, on émet les raisons pour lesquelles on ne va pas, parce que l'insertion professionnelle va prendre trop de temps, parce qu'elle ne relève pas d'un accompagnement social ou parce qu'il n'y a pas un intérêt pour elle à avoir ce double accompagnement. Donc, on se dit : "on oriente" ; donc après, on fait une fiche d'orientation, chacun fait un écrit pour présenter la situation et la situation, elle passe à l'EP. Mais c'est basé sur les critères, chaque situation c'est vraiment fonction de l'évaluation qu'on en fait »* (TS).

La question de savoir dans quelle mesure ce travail est **conjoint**, comment les deux professionnels discutent des différents cas et comment se règlent les désaccords a été au centre de plusieurs entretiens avec les TS et les CE des deux EI. Il existe différents cas de figure qui dépendent non seulement de l'EI mais aussi des personnes. Dans certains cas, le binôme constitué par le TS et le CE fonctionne bien et des échanges se font préalablement à la réunion de diagnostic. Sinon, les échanges se font au cours de la réunion de diagnostic mais, comme nous avons pu le remarquer en assistant à plusieurs de ces réunions, les échanges n'impliquent pas tout le monde mais surtout les deux professionnels et le responsable de l'EI. Certains TS se plaignent du caractère insuffisamment conjoint du travail d'évaluation : trop peu ou pas d'échange avant la réunion de diagnostic et pendant celle-ci. Certains TS regrettent que certains CE interviennent trop en décalage avec eux et qu'il n'existe aucune plage de temps collectif réservé à cet effet. Mais cela concerne surtout la phase de suivi. Le travail d'évaluation est plus ou moins conjoint mais il ne dure pas très longtemps. *« C'est un travail en commun, en tout cas, ici, je ne sais pas dans d'autres espaces, mais c'est vraiment un travail en commun. On s'écoute, on travaille ensemble, on discute vraiment du cas. »* (CE) *« Sur la phase diagnostic, on travaille en lien, à part dans certaines situations où on estime que quelqu'un qui a 63 ans, qui attend la retraite, qui a de gros problèmes de santé, on ne va pas encombrer plus que ça la file active des CE. Il y a quelques situations où on ne les a pas vus en commun... mais à 90 % du temps, on les a vus en commun. Donc, ça on dira qu'on travaille d'abord nous, et ensuite, un rendez-vous CE. »* (TS) *« Il ne faut pas oublier qu'on est dans une évaluation conjointe ; c'est-à-dire que moi ça m'est déjà arrivé, une personne je disais que ça allait plus être une association de personnes de plus de 50 ans, ma collègue l'a vue, elle a dit : "là, je l'inscris sur un BCA, je pense*

qu'un certain temps, on peut la garder en accompagnement ici, et donc pour l'instant on ne va peut-être pas l'orienter", et j'ai dit : "d'accord, on ne l'oriente pas". Donc, ce que je veux vous dire, c'est qu'en gros oui, il y a des critères, mais encore une fois, par rapport à l'intérêt des personnes, on ne va pas forcément respecter à la lettre les choses, s'il y a un intérêt pour la personne. Voilà. » (TS)

Ce temps de diagnostic est distinct, au sein éventuellement d'une même réunion, du moment consacré à la pré-orientation qui émet des préconisations préparant les réunions mensuelles des équipes pluridisciplinaires pendant lesquelles se prennent les décisions de réorientation. Les choses sont organisées de la même façon dans l'EI n° 1 et l'EI n° 2 : les réunions de diagnostic (une par mois) servent à décider, au terme de l'évaluation d'un primo-arrivant, s'il doit rester à l'EI pour suivi et accompagnement ou non ; les réunions de pré-orientation (deux par mois) servent à discuter des orientations post-évaluation et des réorientations et à préparer l'EP mensuelle. La réunion de diagnostic permet aussi de préparer la réunion de pré-orientation. Mais c'est une autre fiche qui sera préparée. Il peut paraître curieux de scinder les deux réunions dans la mesure où lors de réunions de diagnostic, la discussion sur le fait de maintenir ou non l'allocataire en suivi à l'EI ne peut se distinguer d'une discussion sur une autre orientation. Mais cette organisation a été mise en place lors de la mise en place du RSA pour simplifier les choses. Les réunions de diagnostic et de pré-orientation ne concernent que l'EI. En revanche, les réunions de préparation de l'EP sont ouvertes aux partenaires institutionnels, Pôle emploi, SSDP et Caf. Les pratiques sont différentes selon les EI. Par exemple, dans l'EI n° 2, Pôle emploi prépare de son côté les dossiers (notamment pour les suspensions) à partir d'une liste nominative envoyée par l'EI ; en revanche, les deux agences Pôle emploi de l'arrondissement sont toujours représentées en réunion d'EP, qui est l'occasion de transmettre des informations diverses et variées (sur un thème particulier tous les deux ou trois mois). Les décisions de garder des allocataires à l'EI sont prises par l'EI et ne passent pas en équipe pluridisciplinaire ; seules les propositions d'orientation des allocataires qui ne sont pas gardés à l'EI seront examinées en EP.

La réunion mensuelle de diagnostic est donc l'occasion non seulement d'échanger sur des cas mais également de forger une doctrine commune sur les missions des différentes structures. En effet ces missions ont changé depuis la mise en œuvre du RSA, notamment en raison du renforcement de l'intervention de Pôle emploi dans le processus et de l'orientation prioritaire des allocataires vers l'emploi. Non seulement un certain nombre de structures ont purgé leurs fichiers pour envoyer vers Pôle emploi les allocataires les plus autonomes, de façon à éviter un double suivi, mais les évaluations doivent désormais prendre en considération ces nouvelles règles. Les missions de l'Espace Insertion ont changé aussi et il s'agit désormais de s'accorder sur le profil des personnes qui peuvent rester à l'EI et y être accompagnées par rapport aux autres structures. Vont rester à l'EI les personnes dont on pense qu'elles vont pouvoir retourner vers l'emploi assez rapidement mais qui ou bien ont quelques freins sociaux ou bien nécessitent une remise en confiance ou une nouvelle étape de motivation.

Les missions de l'EI ont changé depuis la mise en œuvre du RSA : les EI font plus d'évaluation, les critères sont plus formalisés : *« Avant, il y avait la charte des EI, et elle disait que l'AS pouvait faire du suivi seule, que les CE pouvaient suivre des gens seuls, et on pouvait être aussi en binôme. Et cette décision-là, de savoir qui allait suivre qui, c'était souvent l'AS qui décidait. Par exemple, moi je voyais quelqu'un qui n'avait pas de problématique sociale ; elle était créatrice de bijoux, elle avait un super book, elle était en projet de création d'entreprise. Je l'ai orientée vers mon collègue. Et ça c'étaient des décisions personnelles, il n'y avait pas de critères établis, si ce n'est pour les CE de garder des personnes dont l'insertion professionnelle est viable dans les quinze mois, et nous pareil. Quand c'était très lourd, on devait réorienter... Par exemple, c'était hors de question de garder des situations de protection de l'enfance. C'était une orientation sur le secteur. Mais la décision nous appartenait, avec tous les risques de débordement que ça pouvait créer. Moi, je ne suis pas certaine que c'était aussi bien que ça, parce qu'il n'y avait pas de transparence. On décidait*

sans que ce soit discuté collectivement, avec tout le risque d'arbitraire que ça pouvait comporter. C'était pas remonté... il n'y avait pas de visibilité.

Maintenant, ça a changé puisque la décision de prendre dans son portefeuille en suivi total ou en suivi binôme, ça c'est plus possible. Il y a du suivi en binôme et de manière marginale, du suivi social par un travailleur social ; mais en tout cas c'est discuté sur des critères relativement précis. Il a été décidé par exemple, pour les artistes suivis à PE, qu'ils n'ont pas vocation à être suivis en EI ; un créateur d'activité qui ne cherche pas d'emploi à côté, il n'a pas à être suivi ici. Il va être orienté sur la Capi ou sur PE si la personne est inscrite. Alors après, il y a des marges de manœuvre, mais en tout cas, [les critères] ont le mérite d'exister. À un moment donné, on pouvait les discuter. Les conseillers n'étaient pas d'accord pour que tous ceux qui sont inscrits à PE spectacle soient forcément orientés sur PE, parce qu'ils estimaient qu'ils n'étaient pas toujours suivis en agence. Ça s'est discuté, les gens du bureau RSA sont venus en disant : 'on ne peut pas pallier non plus au manque d'accompagnement de toutes les personnes', je peux dire : 'je vais garder la situation parce que l'ASE est débordée, même si c'est une situation de protection de l'enfance, je vais prendre quand même'. A un moment donné, il faut passer la mission parce qu'en plus ça peut être dangereux, ici, on n'a pas les moyens de faire les visites à domicile... voilà. Donc, c'est vrai que maintenant, il y a une discussion pour savoir qui on prend en suivi. En amont, à mon sens, c'est bien cadré, la phase diagnostic est lisible, il y a un certain nombre de critères, qui ne sont pas non plus complètement aberrants, qui ont été discutés et acceptés, à part le problème des artistes. Après, une fois que ça bascule en suivi, là c'est plus compliqué, on manque de réunions, pour que ça ne soit pas discuté entre deux portes, avec tout le risque qu'on en oublie. » (TS)

7. L'ORIENTATION ET LA RÉORIENTATION

Les orientations et les réorientations sont préparées par l'EI au terme du processus d'évaluation. Ainsi les allocataires peuvent ils être orientés vers Pôle emploi, la Capi, le SSDP ou une association et faire l'objet d'une réorientation au cours de l'accompagnement. Les propositions d'orientation et de réorientation sont discutées au cours des deux réunions de pré-orientation mensuelles. Ces réunions sont précédées de discussions entre les différentes structures et appuyées sur des fiches d'orientation et de réorientation, sur lesquelles figurent de façon succincte le motif d'orientation ou de réorientation. Seuls les cas les plus complexes sont évoqués en EP.

7.1. Les primo-orientations et les réorientations en chiffres

L'orientation automatique des allocataires dont les droits au RSA viennent d'être ouverts s'est généralisée en 2010, à partir des informations socioprofessionnelles recueillies lors de l'instruction des demandes, en EI essentiellement (dans les arrondissements qui en sont pourvus).

Le département de Paris ne dispose pas des informations quant à la ventilation de ces primo-orientations. On sait que 4 492 allocataires ont été réorientés en 2010 du parcours social vers le parcours emploi (vers Pôle emploi) et qu'à l'inverse, seulement 601 allocataires ont été réorientés à la demande de Pôle emploi vers le parcours social. Pour Pôle emploi, le solde des réorientations de 2010 est excédentaire de quelque 3 900 allocataires. Et que fin décembre 2010, 9 024 allocataires avaient pour référent unique Pôle emploi.

Un flux important d'allocataires du RSA sortent de Pôle emploi pour absence au contrôle et autres radiations. Au mois de décembre 2010, 70 % des sorties de Pôle emploi se font par absence au contrôle (désinscriptions) et autres motifs de radiations ; ceux d'entre eux qui étaient en parcours professionnel vont être repris en charge directement, dans des délais variables, par les EI suite à l'exploitation par la Dases des listes de désinscriptions/radiations transmises mensuellement par Pôle emploi. Mais ces mouvements de désinscription concernent essentiellement les allocataires en parcours social inscrits à Pôle emploi. Par ailleurs, des réorientations d'allocataires du parcours pro-

fessionnel vers le parcours social sont demandés par Pôle emploi et passent en EP : 601 réorientations ont été demandées par Pôle emploi et validées par l'EP en 2010. L'allocataire reste inscrit à Pôle emploi, mais son suivi par Pôle emploi est mis en veille (PNI). Seuls 28 % des allocataires [du RSA-socle] dont le droit a été ouvert en 2010 [qui sont les nouveaux entrants, cf. *supra*] et qui ont été orientés vers un Espace Insertion ont été convoqués dans les trois mois suivant l'ouverture de leur droit. Aussi, dans plus de 80 %, le trimestre de référence à la date de la convocation n'est plus celui qui a servi à établir le droit au RSA, avec les changements de situation par rapport aux droits et devoirs qui en découlent. La synchronisation – pourtant une contrainte forte dans la mise en œuvre du RSA bien perçue dès la commission de 2005 – a régressé par rapport à 2008. Le retard vient de l'allongement des délais d'affectation par la Caf à l'EI, « des retards de transmission de l'import des données Caf subis par les EI ». En effet, une fois affectés en EI, 85 % des allocataires sont convoqués dans les trois mois.

7.2. L'interprétation des critères d'orientation et de réorientation

Lors de la mise en œuvre du RSA, les portefeuilles des structures ont été « purgés » : les personnes les moins éloignées de l'emploi figurant dans les portefeuilles des Capi, des associations et du SSDP ont été envoyées vers Pôle emploi. Depuis, un rythme de croisière semble avoir été adopté, troublé néanmoins par la « reprise des stocks » qui devait être achevée en 2010 mais ne l'est toujours pas. En 2010, 24 % des allocataires du RSA ont été réorientés. Le bilan des réorientations 2010 de la Dases précise qu'un « certain nombre de réorientations est le fruit d'un choix entre parcours social et parcours emploi qui cohabitaient jusqu'à présent ». La plus grande partie des réorientations (65 %) se fait d'une structure sociale vers une autre : 31 % des allocataires ont été réorientés par les services du département vers Pôle emploi et 4 % ont été réorientés à la demande de Pôle emploi vers les services du département. Lors de mise en œuvre du RSA certains professionnels notamment de Pôle emploi, pensaient que ce dernier allait recevoir un nouveau type de public ayant des problématiques sociales lourdes et qu'il y aurait de façon massive des demandes de réorientation vers un accompagnement social. En fait, ces demandes sont restées marginales. Les CE de Pôle emploi l'expliquent par le fait qu'ils ont l'habitude de rencontrer des freins sociaux chez d'autres demandeurs d'emploi. De plus, les allocataires dont les problèmes sociaux nécessitent une demande de réorientation ne se maintiennent pas inscrits ; les rendez-vous fréquents et l'obligation de déclarer mensuellement sa situation constituent une sorte de filtre qui ne laisserait pas passer les plus fragiles. Ils vont être ainsi réorientés vers le parcours social par une autre voie (l'examen mensuel des désinscrits de Pôle emploi-PE par la Dases) que la demande de réorientation établie par PE qui demande de convaincre le demandeur d'emploi et d'argumenter en vue de la réunion de l'EP.

Le bilan de la Dases signale par ailleurs que « le nombre de personnes réorientées vers Pôle emploi est en baisse régulière : après un rattrapage des orientations, il apparaît que les réorientations vers Pôle emploi seront désormais moins importantes. Les profils des allocataires du RSA semblent ainsi dénoter de réelles difficultés sociales, ce que corrobore également la légère baisse du nombre de suivis par Pôle emploi au dernier trimestre » (Dases, bilan des réorientations 2010).

Les critères d'orientation sont, on l'a vu, très précis. Néanmoins, de nombreux cas font débat, qui mettent en évidence à la fois la difficulté de saisir pleinement les caractéristiques des allocataires mais aussi le flou ou les désaccords qui peuvent exister entre les agents quant à la structure la plus adaptée à un profil. Les séances de diagnostic et de pré-orientation, avec les EP, sont les lieux où s'élabore une doctrine commune.

Qui envoie-t-on à la Capi ? « ... pour qu'elles soient envoyées à la Capi, il faut quand même qu'elles aient moins de trois ans d'ancienneté dans le dispositif, donc on n'est quand même pas sur les personnes qui ont un parcours de quinze ans de RMI. Et dès qu'il y a problème, que ce soit dépendance, psy, etc., on envoie des personnes assez autonomes à la Capi » (CE). « On a des gens qui sont vraiment réfractaires à PE et on sait que ça ne tiendra pas. On sait. » [Q : Comment ça se manifeste ? Ils disent : 'Ah non, PE, je ne veux pas ?']. « Il y a ça, ou bien on regarde, on a

l'historique, il y a eu quinze ou vingt inscriptions, c'est sans cesse, ou d'ailleurs on les a suivis, et logiquement ils auraient dû être suivis, et ils sont sans cesse rappelés. Je ne sais pas, on sent que ça risque de ne pas tenir, et bien souvent parce qu'ils n'ont pas de plus-value à être inscrits. Et puis bon, ben on pense aussi à nos collègues, il y a des gens, ça ne sert à rien de les recevoir, je pense à certains artistes, et pourtant il se passe des choses intéressantes, et justement, on les oriente souvent vers la Capi, mais ils partent avec une presta, par exemple un PAE pour les artistes, donc après la Capi va être là en suivi administratif, notamment pour le renouvellement du contrat, voir que la presta tient. Donc, oui, typiquement, c'est ces personnes-là, on ne va pas leur demander de s'inscrire à PE surtout s'il y a une presta parallèlement qui est mise en place. » (CE)

La différence entre le public gardé à l'EI et celui qui est envoyé à la Capi n'est pas toujours évidente : *« Alors on sera à peu près sur les mêmes publics et la Capi est la suite logique lorsqu'on arrive en fin de parcours ici, puisqu'on ne peut pas garder les gens trois ans, pour les gens qui n'ont pas de problématiques lourdes, et en orientation directe. Il n'y a pas de travail social réel à faire, l'AS estime qu'il ne relève pas d'un parcours social, mais on sent qu'avec Pôle emploi, ça ne va pas tenir. » (CE)* Parfois, les critères sont même un peu tirés : *« Alors de temps en temps, on tire un peu sur les critères, parce que, je ne sais pas, il faudrait voir les stats avec le responsable de l'EI, mais effectivement, il n'y a pas tant de personnes que ça qui relèvent du double suivi. Alors de temps en temps, il n'y a pas vraiment de problématique sociale mais on va estimer que la personne a besoin d'un peu d'encouragements, donc... voilà. » (CE)* PE et Dases s'accordent d'ailleurs pour considérer que le suivi conjoint réalisé par l'EI concerne également la perte de motivation et le découragement des demandeurs d'emploi.

Comment se décide l'orientation entre TS et CE ? Selon une TS en EI, *« ça n'est pas qu'il y a une supériorité du travail de l'AS sur le CE. Mais je pense qu'à un moment donné, il faut tenir une ligne directrice, et je dis que c'est important que ce soit plutôt la nôtre parce que [les CE] sont détachés de PE et ils travaillent sur une mission du CG. Et des fois, quand on est en désaccord sur les suivis, c'est important que ce soit nous qui reprenions la main là-dessus. Moi, j'avais un collègue CE, qui voulait faire de grandes et belles choses avec une jeune, bon, OK, sauf qu'elle avait un enfant à charge et que c'était pas du tout clair parce que le père de l'enfant avait été incarcéré et allait revenir au domicile, donc elle craignait pour sa vie, pour son enfant, il y avait un gros problème de protection de l'enfance, et c'était à l'époque du référent unique, et il s'était mis en référent unique, et du coup [l'allocataire] n'apparaissait même plus sur ma liste. Et du coup heureusement que bon, j'ai quand même le repère des noms, et je suis allée le voir en lui disant : "non, non, tu ne te mets pas en référent tout seul", et il me dit : "oui, mais il y a des choses à faire avec elle", et je dis : "on est d'accord, mais on va réorienter, ce n'est pas possible qu'on la suive ici, il y a d'autres problèmes au niveau social". Et d'autres fois aussi, à l'inverse, on peut se dire aussi : "on va la suivre ici parce qu'il y a des choses à faire socialement", et je pense que c'est mieux qu'on garde le suivi ici plutôt qu'ils soient orientés à PE. Et ça, des fois c'est compliqué. Parce que certains conseillers sont un peu rapides sur le sujet. Ils font un entretien, et hop, on va l'inscrire à PE et l'orienter. Et c'est pour ça qu'il faut faire attention, parce qu'il y a beaucoup de retours aussi. Alors, si c'est pour le voir revenir... » (TS)*

Faut-il orienter sur PE ? *« Moi, je dirais que dans l'ensemble, quand [les allocataires] sont inscrits à PE, [les CE en EI] ont plutôt tendance à les réorienter. J'ai un premier exemple, je ne comprends pas trop, il l'a vu, et il me dit que ce monsieur âgé de 27 ans cherchait une formation de cordiste, âgé de 27 ans. Orienté sur l'Afpa Boulogne en vue d'entrer en formation informatique, mais les places sont comptées et il n'a pas eu de place. À un niveau bac, souhaite faire une remise à niveau, et second projet, souhaite une formation cordiste. Mais monsieur dit s'être renseigné et PE ne finance pas cette formation. Il faut faire un point avec un conseiller. Le conseiller le voit, me fait la fiche diagnostic en disant : "à orienter sur PE, il est inscrit, des actions sont en cours", et alors je ne sais pas lesquelles, mais en tout cas, il me dit : "les formations cordiste sont en province, et ça, PE peut s'en occuper". Moi je me dis que PE peut aussi s'en occuper, mais pourquoi pas nous, non plus ? Parce qu'il y a peut être des choses à travailler... mais bon, moi je fais confiance aux CE*

aussi ? [Q : Vous vous dites : “il est un peu fragile, un peu jeune, il vaut mieux qu’il reste là” ?] « Oui, c’est ça. Autant, là, ça peut aller, je pense qu’il peut rester sur PE. Par contre, il y a une autre collègue où je ne suis pas d’accord parce qu’il y a eu toute une partie non verbale où je sens que c’est quelqu’un de fragile, et moi elle m’a mis ‘PE’, et je ne suis pas d’accord, j’ai mis ‘non’, sur la fiche, alors soit on le garde et elle est d’accord pour le suivre, soit c’est la Capi. Mais pour moi, c’est pas PE. Vu le jeune, vu comment il était... une institution où, moi les échos que j’ai des gens que je rencontre, c’est quand même : ‘il faut que ça tourne’, il faut que la personne soit dynamique, alors il y en a qui sont contents, il y en a qui me disent qu’ils sont suivis à PE et qu’ils sont contents. Les gens qui viennent, que je reçois, alors beaucoup étaient suivis à PE et ont fini désinscrits.

Là, il y a un couple qui était suivi à PE, on les a reçus, et ils ne voulaient pas être suivis chez nous. Ils trouvaient que c’était très bien. Alors, je les mets en veille un mois, je demande à ma collègue, elle vérifie, et ils sont inscrits. Eux, ça roule.

J’en ai un qui est désinscrit parce qu’il y a eu un souci avec PE, je n’ai pas trop compris, je l’ai orienté vers un CE, il y a eu un couac. C’est un monsieur qui vend des vêtements sur le marché parisien, c’est une affaire qu’il a héritée de son père qui est décédé, donc depuis 2006, et puis il voit que l’activité marche de moins en moins. Il veut se reconvertir en chauffeur poids lourd. Donc il va à PE, on lui dit : ‘il faut trouver vous-même le centre de formation, regardez sur le Carif’. Il me dit ‘j’ai sélectionné 12 centres de formation, et j’en ai trouvé un à Rungis et je passe les tests’. Et il passe les tests avec encore plus de succès parce qu’il pouvait être dans un module de formation un peu supérieur à ce qu’il visait. Il retourne à l’agence pour le financement. Et là, l’agence lui dit : ‘il faut aller à l’agence Bel Air parce qu’elle est spécialisée’. Il va là-bas, on lui dit : ‘mais non, nous on ne travaille qu’avec un autre centre qui est à Brie-Comte-Robert’. Donc, il faut repasser tous les tests, et donc il m’a dit : “j’ai failli péter un câble !” La formation devait être en septembre 2010 et du coup, il n’a pas eu la formation et il doit repartir à zéro. Donc moi, je l’ai orienté sur un CE qui tienne un peu la route, parce qu’il y a des conseillers qui sont moins formés que d’autres et on n’a pas le droit à l’erreur. Il faut un conseiller qui connaisse bien le truc, parce que sinon.... Et là après mon chef est venu me demander : ‘pourquoi vous avez mis un rendez-vous le 19 avril, alors qu’il y a de la place sur tel collègue ?’ Eh ben oui, mais moi je ne peux pas trop lui dire mais il y a des collègues qui sont moins bien formés que d’autres, et sur des situations comme ça, on n’a pas le droit à l’erreur. Là, c’est PE qui est complètement discrédité et il faut que le CE soit fiable. Des situations comme ça, je ne dis pas que c’est le lot quotidien, mais c’est quand même fréquent, des gens déçus par PE, là dessus.

Nous aussi, dans le cadre du PDI (...), il y a des gens qui ont fait six mois d’accompagnement individuel vers l’emploi, mais ça n’est pas pour autant que ça va déboucher sur quelque chose. Mais là, c’est souvent des dysfonctionnements, des problèmes de financement, Mais après, comme moi je ne connais pas, je me dis que c’est le discours de la personne, après, je les oriente vers un conseiller... Donc, souvent je leur dis : ‘voilà, avec PE agence, ça s’est passé comme ça, mais moi je vous propose un rendez-vous avec un conseiller’, c’est rare qu’ils refusent. Il y en a quelques-uns, en deux ans, ça m’est peut-être arrivé trois fois, que des gens m’ont dit : ‘je ne veux plus avoir à faire à un conseiller PE’. Et je les ai orientés sur la Capi en leur disant qu’il y avait des conseillers professionnels non PE et, à ce moment-là, ils m’ont dit : ‘pas de problème, mais PE c’est terminé’. » (TS)

7. 3. Le bilan des réorientations en 2010

On l’a dit maintes fois, depuis la mise en œuvre du RSA, les allocataires ne doivent avoir qu’un seul référent et ne se situer que dans un seul type de parcours, le parcours emploi ou le parcours social. La réorientation consiste donc à faire passer un allocataire d’un parcours à l’autre ou à changer son référent et la structure chargée de son accompagnement. La réorientation doit être validée par l’équipe pluridisciplinaire, nouvelle instance (elle remplace la CLI) dont les deux principales missions consistent à statuer sur la réorientation (le PV enregistre les réorientations acceptées, refusées

ou mises en attente faute de place ; les structures disposent de sept jours pour confirmer leur accord) et sur les réductions ou suspensions d'allocation.

À Paris, les deux tiers des réorientations d'allocataires du RSA réalisées en 2010 se font du social vers le social : 9 328, soit 65 %. Dans 90 % des cas, ces réorientations internes au parcours social se font vers les associations prestataires (36 %), vers les Capi (31 %) et le SSDP (23 %). Dans un peu plus du quart des réorientations vers le SSDP, il s'agit de mises à disposition, 489 au total en 2010, ce qui signifie que les services sociaux considèrent que ces allocataires ne peuvent plus être suivis (souvent à cause de troubles psychiques). Par ailleurs, les services départementaux incluent dans les réorientations internes au social les flux qui proviennent du traitement progressif et exhaustif des allocataires percevant depuis longtemps le RMI et ayant basculé automatiquement au RSA sans que leur accompagnement ait été repris : ils sont 1 667 dont les dossiers ont été « déstockés » en 2010 à Paris.

Dans 31 % des cas (4 492 allocataires), le bénéficiaire est réorienté vers Pôle emploi, parce que les difficultés sociales ou la démobilisation professionnelle qui justifiaient sa présence dans un parcours social sont résolues, respectivement 74 et 20 % des motifs de réorientation (pour les 6 % restants, il s'est agi de corriger une orientation inadaptée vers le parcours social).

Enfin, dans 4 % des cas, il s'agit de réorientations à la demande de Pôle emploi vers le parcours social pour motif de « survenue d'un problème social lourd » ou d'une autre cause « d'indisponibilité pour la recherche d'emploi », respectivement 60 et 24 % des demandes. Les 16 % restants ressortissent d'une « orientation initiale inadaptée ».

Tableau 1. Origines et destinations des réorientations en 2010 par genre (département de Paris)

	Femme		Homme		Total	
	origine	destination	origine	destination	origine	destination
EI	3 837	92	4 678	113	8 515	205
CAP	586	914	1152	1 950	1 738	2 864
associations	326	387	530	1 944	856	2 321
SSDP	371	1 179	415	994	786	2 173
Pôle emploi	270	1 729	402	2 763	672	4 492
Autres	120	596	119	165	239	761
<i>Reprise du stock*</i>	<i>650</i>		<i>1017</i>		<i>1 667</i>	
total	6 160	4 897	8 313	7 929	14 473	12 826

* La reprise des stocks a été terminée en 2010 pour l'année 1996. Elle se poursuit en 2011 pour 1997 et 1998.

Les Espaces Insertion sont à l'origine de 8 515 demandes de réorientations. À l'issue des 14 473 demandes de réorientation, 205 dossiers ont été confiés à l'EI.

Les Espaces Insertion sont à l'origine de la grande majorité des réorientations, ce qui illustre bien le rôle d'évaluation – diagnostic qu'elles tiennent à l'entrée du dispositif pour ceux des « nouveaux » entrants qui ne sont pas directement orientés vers Pôle emploi (ni vers les services sociaux du département). Les EI sont les seuls à avoir ce rôle principal de réorientation rapide : ils sont à l'origine de 59 % de l'ensemble des réorientations, et même des deux tiers, si on ne compte pas ceux des « nouveaux » entrants qui sont en réalité les plus anciens du dispositif RMI (en 2010, les 1 667 al-

locataires « repris du stock » selon l'intitulé administratif). Et encore les réorientations des EI sont-elles sous-évaluées du fait que toutes les équipes pluridisciplinaires ne valident pas la réorientation de l'évaluation en EI vers le suivi socioprofessionnel en EI.

Viennent ensuite les Capi qui participent pour 12 % (respectivement 14 %) des réorientations et les associations pour 6 % (resp. 7 %), deux structures dans lesquelles les allocataires ne peuvent rester qu'un certain temps. En revanche, la faiblesse des réorientations à l'initiative des SSDP montrent bien le rôle particulier qu'ils jouent pour ceux des allocataires qui sont les plus éloignés d'un parcours emploi. C'est d'ailleurs dans cette structure que les allocataires qui ne sont plus convoqués comme c'est la règle pour le RSA font l'objet d'une « mise à disposition » : ils peuvent accéder aux services à leur demande.

Chapitre 2

L'ACCOMPAGNEMENT DES ALLOCATAIRES DU RSA

L'orientation vise à ce que les allocataires du RSA soient accompagnés par les structures les plus adaptées à leur cas. Comme on l'a vu, différents cas de figure sont possibles. Ou bien l'allocataire est dirigé, de manière automatique, vers Pôle emploi, ce qui suppose qu'il était déjà inscrit à Pôle emploi et ne se trouvait dans aucune des situations nécessitant une prise en charge spécifique ou une évaluation. La personne est alors en parcours professionnel¹⁰. Ou bien, la personne part directement vers le SSDP (service social départemental polyvalent) parce qu'elle y était déjà suivie. Ou encore elle est évaluée à l'EI puis elle peut être soit gardée à l'EI pendant douze mois¹¹ et là accompagnée par un binôme TS/CE, soit orientée vers d'autres structures spécialisées. Dans tous ces cas, la personne est en parcours social.

Lorsque cela est nécessaire, l'allocataire peut faire l'objet d'un changement de structure d'accompagnement, tout en restant dans le même parcours (en général le parcours social). Il peut également être réorienté (changement de parcours, allant du parcours social vers le parcours professionnel ou du parcours professionnel vers le parcours social). Une personne ne peut pas être à la fois en parcours social et en parcours professionnel. C'est pour cette raison que les structures ont « purgé leurs fichiers » en 2009/2010, de manière à ce que Pôle emploi devienne le référent unique d'allocataires « en double suivi » relevant plus d'un parcours professionnel que d'un parcours social.

La convention d'orientation énumère sept types de structures qui peuvent être chargées de l'accompagnement des allocataires du RSA et voir un référent désigné en leur sein :

- de façon prioritaire, Pôle emploi. La personne est en parcours professionnel. Le respect des obligations à la charge de l'allocataire est vérifié par le conseiller personnel de l'allocataire. Le suivi mensuel personnalisé (SMP), au minimum, est mis en œuvre. Le PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) vaut contrat d'engagement réciproque.

Les six autres cas relèvent du parcours social.

- Les Espaces Insertion accompagnent les personnes qui présentent des freins sociaux mais peuvent être utilement aidées pour revenir vers l'emploi. Le suivi est conjoint, professionnel et social, assuré à la fois par les travailleurs sociaux et les conseillers professionnels de Pôle emploi présents dans les EI. Il peut durer au maximum quinze mois (douze mois + trois mois exceptionnellement). Il doit faire l'objet d'un réexamen tous les six mois.

- Les Capi sont chargées de l'accompagnement vers une insertion sociale et/ou professionnelle, des allocataires du RSA ne présentant pas de problématiques sociales trop importantes.

- Les associations titulaires de marchés d'accompagnement sont chargées de l'accompagnement d'allocataires qui présentent des difficultés d'insertion particulières ou ont une durée importante d'ancienneté dans le dispositif (familles ou familles monoparentales, allocataires depuis plus de trois ans dans le dispositif et/ou âgés de plus de 50 ans ; personnes ayant des conduites addictives ; personnes présentant des difficultés d'ordre psychologique ; sortants de prison ou SDF).

- Les services sociaux départementaux (SSDP) interviennent pour l'accompagnement des familles allocataires du RSA ou des allocataires avec des problématiques sociales lourdes et qui nécessitent en priorité une prise en charge sociale.

¹⁰ Le terme de parcours emploi est également utilisé.

¹¹ La durée standard de l'instruction – diagnostic en EI est de trois mois et le suivi en EI de douze mois. Ces durées peuvent être prolongées, après discussion, de plusieurs mois.

- Les services sociaux de la Caf participent à l'accompagnement des personnes en RSA majoré.
- Les permanences sociales d'accueil (PSA) accompagnent les SDF.

En revanche, les programmes locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE) sont des prestataires chargés d'insertion professionnelle. Le PLIE n'est pas une « structure référente » ; l'allocataire garde son référent social.

Selon la Dases, fin 2010, 16 % des allocataires¹² sont en parcours professionnel ; leur référent unique est un conseiller emploi d'une agence de Pôle emploi. La grande majorité des allocataires est donc en parcours social : 37 % pris en charge par le SSDP, 17 % par les associations, 13 % par les EI, 11 % par les Capi, 5 % en PSA et 1 % par la Cnaf. Certains allocataires en parcours social, et en particulier ceux qui sont suivis en EI, bénéficient d'un suivi socioprofessionnel.

1. LES ALLOCATAIRES DU RSA DEMANDEURS D'EMPLOI

L'inscription à Pôle emploi n'est pas une obligation pour devenir bénéficiaire du RSA. Elle est cependant logique lorsque le bénéficiaire du RSA est orienté vers un parcours professionnel, a fortiori lorsque le bénéficiaire du RSA est confié à Pôle emploi dans le cadre de son parcours de retour à l'emploi.

Les bénéficiaires du RSA peuvent être inscrits à Pôle emploi avant de faire leur demande de RSA. Ils peuvent aussi s'inscrire à Pôle emploi parce que c'est l'une des obligations faites par le Conseil général lors de l'orientation. Enfin, ils peuvent être inscrits à Pôle emploi tout en bénéficiant d'un accompagnement par une autre structure, quel que soit le parcours préconisé par le Conseil général.

1. 1. Évolution de la demande d'emploi (DEFM) des allocataires depuis la mise en œuvre du RSA en comparaison avec les non allocataires

Le RSA a été mis en œuvre le 1^{er} juin 2009 et l'augmentation de la DEFM de mars 2010 par rapport à celle de mars 2009 est particulièrement importante chez les allocataires du RSA, 61,5 %, par rapport aux 6,0 % des non allocataires. Cette augmentation est due essentiellement au rôle réservé à Pôle emploi par la loi et à la nouvelle orientation instituée par le RSA.

Tableau 2. Allocataires et non allocataires du RSA dans la DEFM – département de Paris

DEFM	Mars 2008	2008 /2007	Mars 2009	2009 /2008	Mars 2010	2010 /2009	Mars 2011	2011 /2010
Allocataires*	19 942	-7.2%	19 545	-2%	31 564	61.5%	33 238	5.3%
Non allocataires	134 387	-7.1%	142 404	6%	151 005	6%	153 197	1.5%
Ensemble	154 329	-7.1%	161 949	4.9%	182 569	12.7%	186 435	2.1%

Source : Pôle emploi (Persée). * du RMI et de l'API jusqu'en mai 2009, du RSA après.

¹² Soit environ 10 000 allocataires au RSA-socle. Il faudrait en réalité parler des bénéficiaires qui sont les allocataires et leur éventuel conjoint (dans le vocabulaire de la Cnaf, qui n'est pas repris par les acteurs). Comme beaucoup de foyers au RSA-socle sont composés de personnes isolées ou de familles monoparentales, le fait de passer des allocataires du RSA-socle (61 148 à Paris au 31 décembre 2010) aux bénéficiaires n'augmente le nombre de personnes concernées par le parcours que de 8 %, (de 5 000 personnes).

1. 2. L'inscription à Pôle emploi et la cohérence avec l'orientation RSA

Avant la loi RSA qui a instauré le principe du référent unique, les allocataires du RMI accompagnés dans le parcours social et inscrits à Pôle emploi (PE) bénéficiaient d'un suivi parallèle par PE. Ce double suivi était l'œuvre de l'ANPE, d'une part et du service social du département exerçant ses missions sur le territoire concerné, d'autre part, sans qu'il y ait forcément un échange ou une coordination instituée entre les deux réseaux.

Aujourd'hui, ces situations se retrouvent sur les deux parcours, professionnel et social.

Le dispositif prévoit un réexamen de la situation de l'allocataire du RSA au bout de six mois en cas d'orientation vers le parcours social. Il est également possible qu'une orientation initiale vers le parcours professionnel nécessite un réexamen, à la demande du référent unique ou de l'allocataire. Pour mettre en place cette réorientation, du parcours professionnel vers le parcours social, une fiche de réorientation du parcours emploi¹³ vers le parcours social doit être remplie par le référent PE et proposée à l'EP. Si la demande est validée par l'EP puis inscrite sur le PV, l'information parviendra à la mission RSA qui positionnera l'allocataire en « parcours non informatisé » (PNI). De ce fait, tout en restant techniquement inscrite, la personne ne sera plus convoquée mensuellement par PE. Elle aura comme référent unique le travailleur social concerné qui pourra faire appel aux mesures du PDI (plan départemental d'insertion) et au référent CE « autres structures ».

Tableau 3. La répartition des allocataires inscrits à Pôle emploi par structure ou type d'accompagnement

Structure/type de suivi	Nombre d'allocataires		Commentaires
En portefeuille actif	21 482	60%	En suivi mensuel personnalisé
Accompagnés par des prestataires de PE	1 664	4,6%	Cible emploi, bilan de compétences, trajectoires...
En accompagnement interne Pôle emploi dont les CE des EI	1 615	4,5%	926 pour les CE dédiés et 689 pour les conseillers en Agences
Cotraitants (missions locales, Cap emploi)	981	2,74%	Allocataires jeunes bas niveau de qualification et TH
Partenaires non informatisés (parcours social)	2 399	6,7%	Les allocataires inscrits à Pôle emploi mais orientés par le CG à la demande de PE validée par l'EP, vers un accompagnement social
Autres PNI	249	0,7%	Notamment le PLIE
Allocataires en portefeuilles inactifs	3 098	8,6%	il s'agit des DE non intermittents du spectacle qui sont temporairement sortis du SMP actif parce qu'ils sont passés en catégorie 4, 5, 6, 7 ou 8 (voir le tableau sur les catégories des DE)
DE à affecter à un conseiller personnel	3 905	10,9%	DE qui viennent de s'inscrire et n'ont pas encore de conseiller personnel
Total	35 753	100%	

Source : Pôle emploi (applicatif IOP) chiffres non consolidés (21 juin 2011).

¹³ Parcours professionnel.

Néanmoins, beaucoup d'allocataires coordonnés par le SSDP sont encore en double parcours, parce que l'information de leur prise en charge par le SSDP n'est pas connue par PE. Il semble par ailleurs que les travailleurs sociaux du SSDP ne se soient pas encore totalement emparés des moyens mis à leur disposition pour connaître la réalité du suivi par PE (grâce à DUDE par exemple). Le tableau 4 donne la répartition des différents types d'accompagnement des allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi.

35 753 allocataires du RSA sont inscrits et pris en charge par Pôle emploi sur le territoire parisien. Parmi ceux-ci, plus de 9 % bénéficient d'un accompagnement renforcé effectivement démarré, que cet accompagnement soit réalisé en interne par Pôle emploi ou bien sous traité. 6 % bénéficient d'une prise en charge dans le cadre d'un parcours social, et ont maintenu leur inscription à Pôle emploi. Il s'agit des allocataires orientés vers un partenaire non informatisé (PNI) autre que le PLIE. Enfin, parmi les 21 842 allocataires pris en charge dans le cadre du SMP, certains sont effectivement positionnés dans le cadre du parcours « appui » (cf. tableau 6), d'autres sont dans le parcours « accompagnement » mais en attente d'une prise en charge effective.

Le 21 juin 2011, sur les 35 753 allocataires du RSA parisiens inscrits à Pôle emploi, 2 399 (6,7 %) sont en suivi délégué¹⁴ chez des partenaires non informatisés (PNI¹⁵) suite à leur orientation par le CG vers un service d'accompagnement social (SSDP, association, etc.). Les allocataires inscrits à Pôle emploi et suivis par l'EI (sur décision de l'EP compte tenu d'une situation sociale qui empêche l'insertion professionnelle) ne sont pas affectés en suivi délégué chez un PNI mais en accompagnement interne PE par les conseillers dédiés. Ils sont de l'ordre de 926 au 21 juin 2011

1. 3. La répartition des allocataires par nature du RSA (comparaison entre l'ensemble de la population et ceux inscrits à Pôle emploi)

Les allocataires du RSA-socle seul sont plus souvent en parcours social et non inscrits à Pôle emploi. Ceci est cohérent avec les catégories d'inscription de ces demandeurs d'emploi : 24 562 des allocataires sont inscrits en catégorie 1 (demandeurs d'emploi immédiatement disponibles à la recherche d'un CDI à temps plein).

Tableau 4. Répartition des allocataires du RSA et de ceux qui sont inscrits à Pôle emploi par type de RSA (département de Paris)

Nature du RSA	Nombre d'allocataires (mars 2011)	Allocataires inscrits à PE (juin 2011)	Part des allocataires inscrits (%)
Socle-seul	52 195 (68,9%)	20 874 (70%)	40,0
Socle + Activité	8 910 (11,8%)	4 049 (13,6%)	45,4
Activité seul	14 620 (19,3%)	4 826 (16,2%)	33,0
Ensemble	75 725 (100,0%)	29 749* (100,0 %)	39,3

* On ne connaît pas le type de RSA pour 6 004 allocataires inscrits à Pôle emploi. Aussi, la part des allocataires inscrits est systématiquement sous-estimée. La moyenne générale devrait être à 47,2 %.

Sources : Pôle emploi (applicatif OP) chiffres non consolidés (21 juin 2011) et le site de la Cnaf pour l'ensemble de la population.

¹⁴ Le suivi délégué est une procédure propre à PE qui ne s'applique pas au dispositif RSA car PE ne délègue pas le suivi lorsque la personne est en parcours social. C'est la structure du parcours social qui contractualise avec l'intéressé sur l'accompagnement proposé tant que la situation reste en parcours social.

¹⁵ Les situations validées par l'EP vers un parcours social passent en PNI (parcours non informatisé).

On remarque également – si on fait abstraction des 6 004 demandeurs d'emploi pour lesquels le type de RSA n'est pas renseigné – que les allocataires du RSA-activité seul s'inscrivent moins souvent à Pôle emploi (ils sont 33,0 % à s'inscrire à Pôle emploi, alors que 40,8 % des allocataires du RSA-socle (socle seul et socle & activité) sont inscrits. D'un côté, cela peut être dû au fait que la plupart d'entre eux ne sont pas soumis aux obligations liées au RSA et d'un autre côté l'inscription à Pôle emploi peut ne pas avoir une valeur ajoutée aux yeux de certains et surtout pour les créateurs d'entreprise ou ceux qui travaillent plus de soixante-dix-huit heures par mois (le suivi mensuel personnalisé est suspendu pour ce public qui correspond aux catégories 6, 7 et 8)

1. 4. La répartition des demandeurs d'emploi allocataires du RSA par catégorie

(Tableau 5)

Catégorie de la demande d'emploi	Nombre d'allocataires		Descriptif de la catégorie
1	24 562	68,6%	Personnes sans emploi, immédiatement disponibles tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi en CDI à plein temps.
2	3 413	9,5%	Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi en CDI à temps partiel.
3	3 285	9,1%	Personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi en CDD, temporaire ou saisonnier, y compris de très courte durée.
4	507	1,4%	Personnes sans emploi, non immédiatement disponibles, à la recherche d'un emploi. Il s'agit notamment des personnes : - en arrêt maladie pour une durée supérieure à 15 jours, - en formation pour une durée supérieure à 40 heures.
5	967	2,7%	Personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi. Elles peuvent exercer : - une activité professionnelle rémunérée ou non rémunérée, quelle que soit sa nature et sa durée. - une activité associative ou d'entraide familiale à temps plein.
6	2 248	6,2%	Personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi, en CDI à plein temps, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.
7	342	0,9%	Personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi, en CDI à temps partiel, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.
8	429	1,1%	Personnes non immédiatement disponibles à la recherche d'un autre emploi, en CDD, temporaire ou saisonnier y compris de très courte durée, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.
Total	35 753	100%	

Source : Pôle emploi (applicatif IOP) chiffres non consolidés (21 juin 2011).

Ainsi, parmi les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi, plus de 8 % sont en activité régulièrement, tout en maintenant leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Ces 8 % sont à rapprocher des 29 % d'allocataires du RSA (tableau 4) qui sont en RSA-socle ou socle+ activité.

Parmi les 2,7 % d'allocataires inscrits en catégorie 5 se trouvent également les bénéficiaires de contrats aidés.

1. 5. RSA majoré / non majoré

Parmi les allocataires parisiens inscrits à Pôle emploi, 2 048 ont le RSA majoré (5,7 %), tandis qu'ils sont 33 690 en RSA non majoré. On ne dispose pas de chiffres sur le département de Paris concernant les allocataires inscrits ou non inscrits bénéficiaires du RSA majoré mais on sait que les allocataires du RSA majoré représentent 19,9 % des allocataires en France métropolitaine. La faiblesse des inscriptions chez ce public peut s'expliquer par le manque de solutions de garde d'enfants sur Paris et la nouveauté des obligations d'insertion pour les anciens API comparés aux allocataires du RMI qui en avaient l'habitude à travers le contrat d'insertion.

1. 6. Les allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi par parcours, comparaison avec les demandeurs d'emploi non allocataires

(Tableau 6)

Parcours des demandeurs d'emploi	Allocataires	Part des allocataires en parcours (%)
Appui	8 423 (23.5 %)	13,9
Accompagnement	23 005 (64.4 %)	27,6
Créateurs d'entreprise	1 572 (4.4 %)	10,1
Parcours non renseigné	2 753 (7.7 %)	6,2
Ensemble	35 753 (100%)	17,5

Source : Pôle emploi (applicatif IOP) chiffres non consolidés (21 juin 2011)

Plus de 90 % des allocataires inscrits à Pôle sont en parcours et donc effectivement pris en charge.

Le nombre important de parcours non renseignés pour les demandeurs d'emploi (DE) non allocataires demande beaucoup de prudence dans la comparaison des parcours avec les DE allocataires. On remarque que 23,5 % des allocataires du RSA sont en parcours « appui », celui des plus proches de l'emploi ; percevoir le RSA n'est pas toujours synonyme de manque d'autonomie ou d'éloignement du marché du travail. Cependant, les deux tiers sont en accompagnement. Il s'agit d'une inversion par rapport aux moyennes nationales des DE en parcours, ce qui souligne la prise en compte, par le conseiller de la distance à l'emploi de l'allocataire, même s'il ne tient pas compte, directement, de cette notion dans son diagnostic. La faiblesse du taux des DE RSA en parcours « créateur d'entreprise » (4,4 %) peut s'expliquer par le fait qu'ils ne sont pas orientés vers Pôle emploi mais vers des prestataires spécialisés du Conseil général.

1. 7. La sortie des fichiers de Pôle emploi

Le fichier des demandeurs d'emploi est un fichier dynamique avec des entrées et des sorties mensuelles. Les entrées correspondent aux inscriptions et réinscriptions, tandis que les sorties concer-

nent les demandeurs d'emploi qui ne sont plus considérés comme tels. Il existe deux grands types de sorties des fichiers de Pôle emploi :

a. Les cessations d'inscription : il s'agit de toutes les sorties où le demandeur d'emploi cesse d'être inscrit soit parce qu'il a déclaré un changement de situation à Pôle emploi (reprise d'emploi, entrée en stage, arrêt de recherche d'emploi pour maladie, changement d'agence Pôle emploi, etc.), soit pour défaut d'actualisation mensuelle de sa situation, « l'absence au contrôle » dans le jargon de Pôle emploi.

b. Les radiations : il s'agit d'une décision/sanction prise par Pôle emploi à la suite d'un manquement de la part du DE. Plusieurs raisons peuvent amener à être radié de la liste des DE, notamment la non réponse à une convocation, l'absence aux entretiens avec un conseiller, le refus d'une offre « raisonnable » d'emploi ou d'une formation, l'insuffisance de recherche d'emploi, etc.

Depuis la mise en œuvre du RSA, la question se posait d'un comportement particulier de Pôle emploi à l'égard des DE allocataires du RSA. Par exemple, est ce qu'un allocataire du RSA est en mesure de maintenir son inscription, autant que les autres ? Le tableau 7 montre que le taux des sorties des allocataires du RSA et auparavant du RMI ou de l'API n'a pas sensiblement changé depuis la réforme. Ce qui atteste du fait que ce public continue à avoir le même comportement vis-à-vis de l'inscription à Pôle emploi et que Pôle emploi lui applique, comme à tous les autres DE, la législation en vigueur en matière de gestion de la liste des demandeurs d'emploi.

Tableau 7. Poids des sorties de bénéficiaires du RSA dans les sorties globales par motif à Paris

	2007		2008		2010	
	RMI+ API	Total DE	RMI+API	Total DE	RSA	Total DE
Reprise d'emploi	11,40%	17,86%	10,72%	17,80%	10,62%	17,93%
Entrée en stage	2,78%	4,40%	2,44%	4,43%	2,35%	3,25%
Arrêt de recherche	5,07%	7,89%	4,99%	7,58%	4,24%	6,16%
Changement ALE	2,27%	4,08%	2,28%	4,15%	3,41%	4,78%
Absence au contrôle	54,91%	44,59%	55,37%	44,43%	57,31%	47,20%
Radiation	15,84%	10,78%	16,32%	10,94%	12,54%	8,97%
Autres cas	7,72%	10,40%	7,87%	10,67%	9,54%	11,71%

Ainsi, la part du motif de sortie pour « absence au contrôle » des allocataires du RSA reste relativement stable et l'écart existant entre les allocataires du RSA (RMI/API) et les demandeurs d'emploi ne s'accroît pas. Il a même tendance à diminuer lorsqu'il s'agit de sortie pour « radiation ».

2. L'ACCOMPAGNEMENT PAR PÔLE EMPLOI OU L'OFFRE DE SERVICES DE DROIT COMMUN

Rappelons d'abord que l'allocataire automatiquement orienté à Pôle emploi est déjà inscrit en tant que demandeur d'emploi. Son statut d'allocataire du RSA n'a donc pas été pris en compte lors de l'inscription à Pôle emploi ; il devient cependant éligible à certaines aides (l'APRE-aide personnalisée de retour à l'emploi, par exemple) et au contrat unique d'insertion (CUI).

Le premier entretien, PPAE ou dans le cadre du SMP, d'un allocataire du RSA ne présente aucune caractéristique particulière ; il n'existe pas de dispositions particulières que ce soit dans l'accueil ou dans l'accompagnement. Dans le cadre du suivi mensuel (SMP), les allocataires bénéficient de l'offre de service de droit commun dans le cadre du parcours appui (cf. encadré 3). Il faut cependant souligner que régulièrement, des personnes s'inscrivent à PE afin d'obtenir des pièces justificatives à présenter à la Caf pour avoir droit au RSA (attestation de non-droit à l'indemnisation chômage). Cette démarche est plutôt lourde à la fois pour les personnes qui ne savent pas toujours comment présenter leur situation, mais aussi pour les conseillers qui se retrouvent face à des personnes qui considèrent l'inscription comme une démarche administrative pour obtenir un document et non pas comme une démarche réelle de recherche d'emploi : « *c'est du temps consacré à des personnes qui ne seront pas suivies par Pôle emploi* » (CE droit commun).

Des temps de communication auprès des allocataires du RSA sont toutefois aménagés, à l'initiative des conseillers, dans certaines agences de Pôle emploi : « *On s'est dit voilà, qu'est-ce qu'on pourrait faire pour offrir un service supplémentaire, leur donner plus d'informations.* » [CE droit commun] Dans une agence, par exemple, un atelier est proposé aux nouveaux entrants « allocataires du RSA ». Les conseillers ont la possibilité d'inscrire les DE RSA lors de l'élaboration du PPAE (au moment de l'inscription) ou lors d'un entretien de suivi mensuel. Lors de ces informations collectives, les conseillers présentent l'offre de service de droit commun, expliquent la plus-value du dispositif RSA (APRE et aides financières individuelles) et mettent l'accent sur l'intérêt de continuer à chercher du travail même lorsqu'ils signent un contrat aidé (possibilité de maintenir des droits connexes même avec la reprise d'une activité, projection au-delà du contrat aidé, travail sur un projet professionnel alternatif, etc.). C'est aussi l'occasion de rappeler les notions de droits et devoirs et de lister ce qu'ils sont en droit d'attendre en retour de la part d'un conseiller. « *Ça fait beaucoup d'informations pour eux, mais en même temps, je ne suis pas sûre qu'ils aient eu dans leur parcours un moment justement où quelqu'un a pris le temps de leur expliquer tout ce qui existe.* » [CE droit commun] Cette information collective destinée uniquement aux allocataires du RSA, est organisée dans une agence de Pôle emploi une fois par mois. Les conseillers comptent en moyenne une réponse favorable sur deux convocations envoyées, ce qui correspond à ce qui est constaté en général pour les convocations de Pôle emploi.

Même si un atelier spécifique a été mis en place pour communiquer les informations aux allocataires du RSA, ce public n'est pas traité différemment dans l'agence. Les prestations sont les mêmes, délivrées avec la même qualité et ils ont les mêmes droits/devoirs que n'importe quel DE. La diversité de ce public empêche l'identification de tout critère discriminant.

Encadré 3. La segmentation ou la mise en parcours des demandeurs d'emploi

Le parcours du demandeur d'emploi est défini lors du PPAE et peut évoluer par la suite lors des entretiens du suivi mensuel personnalisé. Le conseiller se base sur plusieurs critères pour le définir, notamment le degré d'autonomie, le métier visé, l'adéquation entre le métier visé et les possibilités offertes sur le marché, le degré de difficultés personnelles, etc. Il existe trois parcours dans lesquels peuvent se trouver les demandeurs d'emploi

a. Le parcours « appui » : parcours de droit commun qui s'adresse aux demandeurs d'emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée (environ 70 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi). Le socle de l'offre de service consiste en un entretien mensuel avec un conseiller à partir du quatrième mois, dans le cadre du « suivi mensuel personnalisé » (SMP). Quelques prestations légères peuvent également être prescrites (ateliers de conseils en recherche d'emploi, bilan de compétence, conseil en orientation professionnelle et en formation qualifiante, validation des acquis de l'expérience, etc.) ;

- b. Le parcours « accompagnement » : parcours qui s'adresse aux demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail (environ 30 %). La prescription du parcours peut intervenir dès le premier mois de la prise en charge, et doit être plus particulièrement envisagée à partir du sixième mois dans le chômage. Il donne en principe accès à des prestations de suivi intensif, comportant pour la plupart un contact plus fréquent avec un conseiller personnel et un appui renforcé en matière de prospection d'offres d'emploi. Le demandeur d'emploi peut être orienté vers le dispositif « Cap vers l'entreprise »-CVE de PE (les allocataires du RSA représentent 15 % des DE accompagnés de manière intensive par la plateforme CVE de PE, vers des cotraitants (les missions locales pour les jeunes non qualifiés et les Cap emploi pour les travailleurs handicapés) ou des sous-traitants (dispositif « trajectoire emploi » mis en œuvre par les opérateurs privés de placement, par exemple) ;
- c. Le parcours « créateurs d'entreprise » : il se caractérise par un suivi moins intensif de Pôle emploi (entretien trimestriel avec un conseiller personnel pendant la première année) et par des prestations adaptées aux besoins spécifiques des créateurs d'entreprise, assurées par les réseaux d'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise.

Le temps accordé pendant chaque entretien est fixé dans le cadre du PPAE. Ensuite, dans le cadre du suivi mensuel, ce sont les conseillers qui décident, en lien avec le demandeur d'emploi, de l'heure, du jour, de la durée, du type d'entretien (s'il est physique, téléphonique ou s'il s'agit seulement d'un contact par *mail*). La moyenne observée avec les allocataires du RSA est de trente minutes par entretien. Lors de ces entretiens, les conseillers proposent des offres d'emploi aux DE allocataires.

La charge des conseillers Pôle emploi varie sensiblement selon les agences. Dans un arrondissement de Paris, on compte 120 demandeurs d'emploi en portefeuille actif¹⁶ pour une agence et 300 demandeurs d'emploi par conseiller pour l'autre, dont environ 30 % sont au RSA¹⁷.

Chaque rencontre (PPAE ou SMP) est l'occasion de réévaluer la situation de l'allocataire et donc de demander une réorientation si la situation l'exige.

Le conseiller peut aussi se tourner vers les prestataires externes ou utiliser la batterie de prestations que PE met à sa disposition. Il existe une large gamme de prestations, un « *catalogue qu'il faut feuilleter* » pour trouver la prestation qui répondra au mieux aux besoins de l'allocataire du RSA. Cette diversité dans les prestations proposées est à la fois une aide précieuse pour le conseiller et une difficulté puisqu'il doit connaître la totalité des offres de services et leurs modalités d'application.

Comme nous l'avons vu, dans la mise en place des parcours pour les allocataires du RSA, avec la prédominance du parcours accompagnement, comme dans la mise en place d'actions spécifiques en direction des allocataires au-delà de l'offre de service complémentaire, Pôle emploi déploie son activité en direction des bénéficiaires en fonction des besoins ressentis ou exprimés par ces derniers.

Si la prise en compte de la dimension RSA n'apparaît pas directement dans la conduite des entretiens réalisés par les conseillers intervenant dans le cadre du droit commun, elle apparaît dans les actions mises en œuvre.

Au-delà des prestations existantes à Pôle emploi (ateliers de recherche d'emploi, bilan de compétences approfondies, évaluations des compétences et capacités professionnelles, accompagnement par un prestataire externe), les conseillers de Pôle emploi mobilisent également les offres des autres partenaires locaux, parmi lesquelles :

¹⁶ On parlera de portefeuille actif pour désigner la charge des conseillers de Pôle emploi et de file active pour désigner la charge des conseillers dédiés au dispositif RSA dans le département de Paris.

¹⁷ Cf. tableau 1.

- le programme régional qualifiant (formations et prestations). Toutes les offres de formation conventionnées et non conventionnées sont sur le site mais il est nécessaire de vérifier les dates et les pré-requis. Peu de places sont ouvertes : 10 à 15. Les délais sont longs, « *il faut donc travailler en même temps sur l'envoi en formation et sur la recherche d'emploi, ce qui représente parfois une difficulté pour les DE* » ;

- les actions de parrainage offertes par la région ;

- l'atelier pédagogique personnalisé (APP), souvent prescrit aux demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification qui ont besoin d'une remise à niveau en français, en maths, en informatique...

Il existe aussi des ateliers de la ville de Paris (FLE : français langue étrangère) : alphabétisation *via* des ateliers organisés par arrondissement.

3. LE MAINTIEN ET LE SUIVI EN EI : L'OFFRE DE SERVICE COMPLÉMENTAIRE DE PÔLE EMPLOI

Les missions des conseillers emploi dans les Espaces d'Insertion

Les Espaces Insertion (EI) ont été créés à partir de 2000 pour accueillir les RMistes, évaluer leur situation et accompagner certains d'entre eux. Aujourd'hui, les Espaces Insertion ont pour mission et d'instruire des demandes de RSA et de recevoir tout nouvel entrant dans le RSA, inconnu des services sociaux, le plus tôt possible, afin de favoriser son insertion sociale et professionnelle dans les plus brefs délais.

Les Espaces Insertion accueillent 47 conseillers de Pôle emploi qui participent aux missions d'évaluation et d'accompagnement des allocataires du RSA ; ils travaillent sous la double autorité de la Mission Insertion et des responsables des EI. Le financement de 52 des 55 postes qui relèvent de la Mission insertion est pris en charge par le Conseil général. Cette action est dénommée par Pôle emploi : offre de service complémentaire. Nous avons déjà présenté ci-dessus le travail d'évaluation réalisé par les conseillers de Pôle emploi. Nous présentons ici leur mission d'accompagnement des allocataires qui sont maintenus à l'EI au terme de l'évaluation.

Outre les assistantes sociales, deux types de conseillers opèrent dans les EI : les conseillers emploi et les conseillers « autres structures ».

Les conseillers emploi ont deux missions essentielles vis-à-vis des allocataires du RSA : l'évaluation et l'accompagnement professionnel.

À la différence des conseillers emploi, les conseillers « autres structures » ne travaillent pas avec les assistantes sociales des EI mais avec celles d'autres structures et quelques associations (la *Croix Saint Simon*, par exemple). Ces conseillers « autres structures » ne peuvent pas accompagner des allocataires qui ont un référent unique dans le cadre d'un parcours professionnel (les allocataires orientés vers les Capi ne peuvent pas bénéficier d'un accompagnement par un conseiller autres structures de l'EI).

Un des grands changements par rapport au RMI consiste bien dans cette nécessité d'affecter les allocataires dans un seul type de parcours : professionnel ou social. Le parcours social doit être temporaire et ne doit pas être la norme. C'est le parcours professionnel qui devrait selon les textes être prioritaire. Mais, comme on l'a expliqué ci-dessus, en raison même de la composition de la population des allocataires, qui se caractérise par une très grande hétérogénéité – notamment en matière d'autonomie vis-à-vis de la recherche d'emploi – et du souhait des EI de « protéger » les

allocataires d'une affectation trop précoce à Pôle emploi, peu de personnes sont envoyées directement à Pôle emploi. Le maintien en EI apparaît comme une chance pour des personnes dont les « freins » sociaux sont légers et n'handicapent pas la recherche ni la reprise d'un emploi.

« C'est après les deux évaluations qu'on a faites. Où on se dit : « là, il y a un intérêt à l'accompagnement et là il n'y en a pas », mais des fois je vais même vous dire, ça va jusqu'à... Moi, ça m'arrive de garder des situations où je dis : "oui, ben je sens la personne qui n'a pas confiance en elle", parce que le fait d'être au RSA, les personnes, certaines, le vivent très mal, et du coup ça agit sur le moral, et du coup, elles ont l'impression de ne plus rien valoir, ce qui est totalement faux, mais elles ne sont pas bien et je me dis : "on va garder un accompagnement comme ça, en binôme, essayer d'instaurer une dynamique et de les faire reprendre confiance en elles". Et ça fonctionne, pour certaines. On voit ce qu'on peut faire, c'est l'analyse des freins par rapport à l'insertion professionnelle. Moi, j'évalue que oui, cette personne a les possibilités de reprendre un emploi, le conseiller à l'emploi le confirme, mais son manque de confiance en elle fait que du coup ça va poser problème. C'est quelqu'un qui va se laisser aller physiquement, qui va arriver aux entretiens morose, qui ne va pas être dans ce qu'on attend d'elle, quand vous allez à un entretien d'embauche, il faut en vouloir, être dynamique, en forme, il faut donner à l'employeur envie d'embaucher. Et certaines personnes, avec le RSA, tout ça, elles ne dégagent pas ce qu'il faut en termes de dynamisme. Et c'est ça qui bloque. Donc, quand, dans l'analyse on en déduit ça, on les garde en accompagnement aussi pour une reprise de confiance. » (TS)

Les allocataires sont maintenus à l'EI lorsque les TS et les CE pensent qu'ils peuvent tous les deux apporter quelque chose : *« Récemment moi, j'ai eu le cas d'un monsieur dont l'AS avait pensé qu'il n'y avait pas de possibilités, parce que logiquement, on est dans une insertion à six mois, et en fait, clairement, dans mon positionnement, c'est : "est-ce qu'on a quelque chose à faire avec la personne pour la faire avancer, quitte à l'orienter par la suite ou pas ?" Donc, comme il était plus ou moins sur la création d'entreprise, le projet n'était pas défini, et l'AS pensait qu'il ne relevait pas de l'EI, moi j'estimais que plutôt oui, et on l'a pris. Nous, on ne va pas dire : "non, contrairement à ce que dit l'AS, il n'y a pas de problèmes" Là, c'est son expertise, donc... Le truc c'est ça, est-ce qu'on la garde ou pas ? Voila. La logique, c'est qu'il faut qu'on ait chacun quelque chose à apporter à cette personne. La justification du suivi à l'EI, c'est qu'il y ait un travail commun à faire ? Complètement. » (CE/EI)*

Lorsqu'elles sont maintenues à l'EI tout en étant inscrites à Pôle emploi, elles sont placées dans la file active d'un conseiller emploi de l'EI. Le fait qu'alors, l'allocataire soit suivi par une CE et par un TS dans la même structure (l'EI) est critiqué par certains agents : *« Je me souviens, en agence, il y avait une part non négligeable de mon portefeuille qui étaient des bénéficiaires du RMI qui étaient inscrits, souvent d'ailleurs volontairement, parce qu'à un moment donné, leur référent social leur demandait de s'inscrire à l'ANPE. Et j'en avais beaucoup qui avaient un contrat d'insertion avec un référent social et on avait un accompagnement de droit commun. On a toujours eu beaucoup de bénéficiaires du RMI qui avaient un suivi. Oui, mais l'échange entre les deux mondes n'existait pas du tout. Il n'était pas formel. C'est-à-dire que le conseiller PE – ANPE à l'époque – il recevait la personne, il l'accompagnait point barre, et puis la personne elle allait voir son AS pour d'autres choses, mais il n'y avait aucunement un échange. Lorsqu'on dit aujourd'hui que le travailleur social a accès au DUDE, normalement, il a accès tout de suite au contenu de l'entretien qu'il a eu avec le CE. Oui, sauf qu'aujourd'hui, s'il est en parcours social, il n'y aura plus d'entretien PE de saisi. [Q : Pourquoi ?] On ne mettait pas les personnes en veille si elles étaient inscrites... une personne qui était inscrite, quel que soit son statut, RMI, ARE, ceci, cela, était vue tous les mois en agence, jusqu'à ce qu'elle se radie. C'est ça en fait la critique, ce n'est pas sur le fait que les gens soient étanches, que les univers soient étanches, c'est que les personnes soient prises en charge d'un côté ou de l'autre et qu'elles ne puissent pas bénéficier de ce double parcours. Et certaines personnes, je pense, aimaient l'étanchéité. C'est-à-dire qu'elles étaient chez leur AS, elles savaient pourquoi, elles venaient à l'ANPE, elles savaient pourquoi, on ne parlait pas de la même chose. Et je crois qu'il y a des gens à qui ça manque. » (CE en EI)*

Les CE en EI accompagnent des personnes inscrites ou non inscrites à PE. Les personnes inscrites à PE et suivies à l'EI bénéficient du PDI¹⁸ que les agences Pôle emploi peuvent également mobiliser dès lors que la prestation du PDI n'existe pas dans l'offre de service de droit commun de PE. En revanche, les allocataires du RSA non inscrits à PE n'ont pas accès à son offre de service, hormis la méthode de recrutement par simulation. À l'EI, les CE utilisent indifféremment le PDI et l'ODS de droit commun de PE : « *C'est l'opportunité. Je ne me dis pas : "il faut que j'utilise plus du PDI que du Pôle emploi"*. » [CE en EI] Ils considèrent cependant qu'il y a dans le PDI, un peu plus de leviers pour les publics éloignés de l'emploi que dans l'offre de service de droit commun de PE.

Tous les CE en EI encouragent les allocataires à s'inscrire à Pôle emploi afin de bénéficier de son offre de service, particulièrement pour l'accès à la formation. Les CE en EI estiment être privilégiés par rapport à leurs collègues des agences Pôle emploi car ils ont plus de temps à consacrer aux allocataires et donc la chance de pouvoir aller au fond des choses avec eux : « *À l'agence Pôle emploi, on n'est pas là pour faire de l'accompagnement, c'est vraiment du suivi.* » (CE en EI) Selon les conseillers de l'EI, les allocataires font, eux aussi, la différence : « *c'est plus facile pour eux d'être à l'Espace Insertion (...) du fait justement qu'ils ne sont pas assez autonomes* ».

Certains allocataires pensent que le RSA est un dû et ont besoin d'être boostés. D'autres sont très demandeurs d'accompagnement mais découragés. Ils ont besoin d'une aide psychologique.

Les conseillers emploi du dispositif financé par le Conseil général

Les conseillers emploi (CE en EI) ont une file active de cinquante allocataires au maximum. Ils doivent les recevoir au moins une fois par mois ; ils ont également avec eux des contacts par *mail* et par téléphone. Au total, deux contacts au minimum dont un entretien en face à face. Leur planning comporte trente entretiens par semaine à partager entre l'évaluation et l'accompagnement des allocataires¹⁹.

Lorsqu'ils sont maintenus à l'EI, les allocataires bénéficient d'un double suivi social et professionnel, dont les modalités sont diversifiées selon les EI et selon les professionnels. **Le CE est le référent « principal » et doit voir l'allocataire au minimum tous les mois et lui proposer un atelier collectif au sein de l'EI** ; le TS est en appui²⁰ et doit voir l'allocataire au moins tous les deux mois. La pratique peut être différente : « *Donc là, l'accompagnement se met en place, donc nous on est censés voir les personnes tous les deux mois, minimum, et le conseiller à l'emploi (en EI) est censé voir la personne tous les mois, sachant que moi il y a des personnes que je vais voir plus régulièrement, que je ne vais pas attendre deux mois, d'autres pour lesquels, ça dépend de la situation, mais si il y a un accompagnement social avec des demandes à faire, un suivi des démarches, etc., je vais voir la personne des fois une fois par semaine, ou tous les quinze jours ou tous les mois. Je ne me dis pas : "je vais voir les personnes tous les deux mois", il faut que ça ait un sens aussi.* » (TS) « *Tout l'intérêt c'est qu'on est dans le cas par cas. Pour ce qui est du double suivi, c'est pas toujours simple, parce que l'assistante sociale ne va pas avoir forcément besoin d'intervenir tous les mois pendant six mois, donc quelquefois les choses vont se régler rapidement, l'assistante sociale ne va plus avoir besoin de voir tous les mois la personne, ou on a mis quelque chose en route*

¹⁸ Plan départemental d'insertion.

¹⁹ Durant la période de montée en charge de l'EI, jusqu'à fin 2010, les portefeuilles comportaient une quinzaine de personnes, ce qui permettait aux conseillers de recevoir les allocataires deux ou trois fois par mois et de faire face aux arrivées irrégulières des nouveaux allocataires à évaluer.

²⁰ En cas de suspension pendant la phase d'accompagnement, le TS reprend en charge l'allocataire qui est alors mis en veille dans la file active du CE en EI.

et on ne va pas l'interrompre. Donc, on a une souplesse de fonctionnement importante » (CE en EI), dans un cadre bien précisé par les textes.

Les travailleurs sociaux et les CE en EI ont entre trente et cinquante dossiers en suivi, en fonction du flux des nouveaux arrivants et du nombre de personnes en évaluation-diagnostic. Ils considèrent que leur mission a changé avec la mise en œuvre du RSA : le suivi qu'ils exercent est plus « serré » : *« On a changé de mission il y a un an, donc on a dû purger pour arriver à ce qui nous était fixé, parce que c'étaient des portefeuilles beaucoup moins importants que ce qu'on avait dans le passé, ça s'est fait au printemps dernier. Carrément changé de mission ? Enfin, reprécisé la mission. Avant, on avait des personnes qu'on pouvait voir tous les deux/trois mois, s'il n'y avait pas besoin d'un suivi très régulier. Là, on est sur ce qui ressemble beaucoup à de l'accompagnement interne, une fois tous les quinze jours, plus si besoin, alors quelquefois moins quand même, mais vraiment un accompagnement renforcé, ce qui n'était pas forcément le cas avant, avec le public artiste... » (CE en EI)*

Notons ici que la règle est désormais la réception des allocataires en accompagnement conjoint (sauf si la personne est suivie par le PLIE). La pratique d'une réception régulière est habituelle chez les CE de Pôle emploi habitués au suivi mensuel, mais assez nouvelle chez les travailleurs sociaux qui eux ont l'habitude de recevoir les allocataires selon le besoin et au cas par cas.

Le conseiller « autres structures » assure le lien avec les travailleurs sociaux hors EI. Il fait aussi un suivi conjoint mais n'est pas référent de l'allocataire, c'est le TS qui le reste. Il n'a pas de limite dans le temps car les personnes qu'il accompagne sont censées être plus éloignées de l'emploi que celles prises en charge à l'EI : *« pour des personnes qui ne savent pas parler français, (...) on a une prestation du département qui propose sur quatre secteurs d'activité des remises à niveau en français avec une formation professionnelle, un stage pratique et un accompagnement dans l'emploi. Un packaging assez complet qui correspond à des personnes pas très autonomes professionnellement » (CE « autres structures » en EI).*

Le retour à l'emploi n'est pas l'objectif à court terme. Le conseiller « autres structures » est en appui au TS, dans une optique de mobilisation vers l'emploi (l'orientation vers des prestataires qui travaillent sur la mobilisation, la remise à niveau, la socialisation ; l'autonomie demeure de la responsabilité du TS) et de retour à l'emploi par étapes : la personne est assez autonome mais ne peut pas intégrer le marché du travail du fait de ses handicaps : durée de chômage très longue, absence de qualification, très bas niveau en français. Le conseiller « autres structures » va travailler sur ces points en proposant des passerelles linguistiques et l'insertion par l'activité économique (IAE). C'est sa responsabilité et il en informe le TS.

Concernant les aides, ils mobilisent prioritairement l'APRE départementale avant l'APRE nationale, contrairement aux CE en agence Pôle emploi.

Les conseillers jonglent avec les applicatifs, car les interfaces sont différentes pour l'accès aux prestations de PE (intranet de PE) et l'accès à celles du PDI (site de la Mairie de Paris), de même que pour l'accès aux dossiers des bénéficiaires du RSA (DUDE ou AUDE pour les allocataires du RSA inscrits à PE mais pas d'outil propre à l'EI pour les allocataires du RSA non inscrits à PE) :

« J'écris beaucoup sur les dossiers parce que l'outil ne permet pas d'écrire. L'outil ne permet de rien écrire même. Quand la personne n'est pas inscrite, on n'a pas le dossier Pôle emploi. Donc, sur le dossier, j'écris, je me fais des fiches rappel. Oui, oui, je fonctionne aussi beaucoup par papier parce qu'on ne peut pas se contenter du logiciel. » (CE en EI)

Qui sont les personnes qui sont suivies par l'EI ? *« Je dirais, à mon niveau, c'est surtout une remise en confiance, parce que le cadre est un peu différent de l'accueil à PE, mais pas seulement ça, il me semble que les allocataires ont le sentiment d'être plus soutenus ici parce qu'on peut dire qu'on est plus proches d'eux, plus à l'écoute ... On a plus de temps. mais, enfin, la question précisément, par rapport à la purge, c'est vrai qu'avant, on pouvait suivre des gens qui n'avaient pas de problématique sociale, c'est plus le cas aujourd'hui ; on les a renvoyés. Mais problématique sociale, ça ne veut pas dire qu'ils ne sont pas employables, heureusement, mais voilà, on a quand même cette no-*

tion que s'il n'y a rien à faire au niveau de l'AS, il n'y a pas de raison de garder la personne, si elle est inscrite à PE. D'ailleurs, si elle ne l'est pas non plus, parce qu'on va l'orienter à la Capi dans ce cas. Quand les gens ont un intérêt quelconque à s'inscrire à PE, on les y incite, et il y a des gens pour qui il n'y aurait pas un intérêt, notamment les créateurs d'entreprise ou autres, ils vont relever de la Capi s'il n'y a pas de problématique sociale ; créateurs d'entreprise, artistes²¹. Alors il y a des gens dont on sait qu'on ne va pas réussir à maintenir leur inscription PE, alors on ne va pas jouer au ping-pong. En plus, ça ne fonctionne pas très bien, les retours PE par rapport aux désinscrits. Et puis il y a des personnes qui n'ont pas l'intérêt particulier à être inscrit à PE. On ne va pas obliger quelqu'un à s'inscrire à PE, s'il n'y a pas de plus-value pour lui. En plus, ça n'est pas un cadeau à faire aux conseillers de là-bas » (CE en EI)

Quel est l'objectif du suivi à l'EI ? « Pour nous, à partir du moment où la personne est avec nous en suivi, c'est vrai que l'objectif va être la sortie par l'emploi. Maintenant, si on pense qu'il y a un intérêt quelconque à faire un bout de chemin, on peut le faire, et on peut le justifier, auprès de la mission, alors ça peut être une prestation qui va aider la personne à se rendre compte que son ambition n'est pas réalisable, mais en douceur, mais c'est rarement, nous en tout cas, on ne peut pas contractualiser là-dessus. Et heureusement, ces objectifs sont en permanence révisables et révisés, parce que les situations ne sont pas figées. » (CE en EI)

Le suivi conjoint est-il vraiment conjoint ? Certains TS considèrent que le suivi n'est pas suffisamment exercé de manière conjointe et qu'il n'existe pas assez de moments communs pour échanger. Ils aimeraient que des moments spécifiques soient consacrés à l'échange sur les cas suivis en binôme, non pas en collectif (tout le monde discute des cas de tout le monde) mais juste avec l'autre professionnel chargé du cas²² : « L'idée, ce serait de discuter systématiquement, alors ce serait une discussion collective ou une plage réservée pour le binôme ? Nous, on préfère une plage réservée pour le binôme, parce que... C'était déjà le problème quand je travaillais dans d'autres structures, j'avais une ergothérapeute, elle avait trois jeunes en suivi, et elle a dit au responsable : « à quoi ça sert que je reste une après-midi entière à ce que vous discutiez sur toutes les situations, alors que moi j'en ai trois ? » Elle avait l'impression de perdre son temps. Alors qu'est-ce qu'il faut faire ? Imaginer une plage commune à tout le monde pendant laquelle les binômes peuvent se voir ? Oui, après, c'est une question de faisabilité. »(TS)

Selon d'autres, les conseillers à l'emploi et les assistantes sociales travaillent ensemble :

« C'est un travail en commun. En tout cas, ici. Après, je ne sais pas dans d'autres espaces, mais c'est vraiment un travail en commun. On s'écoute, on travaille ensemble, on discute vraiment du cas » (CE/EI)

Ces CE pensent que les allocataires du RSA ont vraiment besoin des assistantes sociales :

« Il y a des choses sur lesquelles moi, je ne peux pas répondre. Je ne suis pas compétente pour et le fait d'avoir l'assistante sociale à côté, c'est vraiment un plus. Pour moi, c'est vraiment essentiel. » (CE en EI) Pour eux, travailler en binôme avec une AS est une plus-value pour le bénéficiaire du RSA. Une conseillère cite le cas d'une DE suivie en agence PE dont le CE n'a jamais su qu'elle avait de gros problèmes sociaux. À l'EI, le contexte est différent. Les allocataires du RSA parlent de leurs problèmes sociaux aux AS²³.

Le travail en commun à l'EI rapproche les conseillers à l'emploi et les assistantes sociales : « La différence primordiale, c'est qu'ici (à l'EI), la valeur ajoutée, c'est que chacun comprend le travail

²¹ Les artistes envoyés à la Capi sont ceux qui ne sont pas inscrits à PE ou bien inscrits mais avec des difficultés et encore des personnes sur des projets exclusivement artistiques qui normalement ont été évalués au moment de l'instruction-diagnostic en faisant appel à Data.

²² C'est déjà le cas dans certaines EI où chaque semaine, une demi-journée est consacrée à de la régulation en bilatéral, d'autant plus nécessaire qu'il est important que les binômes CE/TS ne soient pas fixes mais construits en fonction de chaque usager.

²³ Les relations entre l'EI et les agences Pôle emploi sont marquées par les habitudes antérieures de travail en commun. Par exemple, le plan d'action jeune a donné à un EI réservé aux moins de 30 ans à l'époque, l'occasion de travailler avec les agences PE.

de l'autre. Les AS comprennent notre travail et nous on comprend. Donc, l'AS sait très bien si elle doit me l'orienter ou pas, ici. Alors que, dans les structures, elles ne connaissent pas du tout notre travail. C'est-à-dire qu'elles peuvent m'envoyer une personne qui est tout à fait employable, qui n'a même pas besoin de moi, qui a un réseau, ou bien au contraire une personne qui a des problèmes psychiatriques, auquel cas je n'ai aucune solution à lui proposer. » (CE en EI)

Les conseillers emploi en EI travaillent aussi avec les conseillers de leur agence PE d'origine.

Dans le cadre de la demi-journée hebdomadaire à leur agence Pôle emploi d'origine, ils animent des réunions d'information pour les allocataires du RSA inscrits à PE avec leurs collègues de l'agence PE. Des actions sont montées en commun, à l'instar de celle avec ADECCO « ... Depuis l'arrivée du RSA, il y a une envie de mettre en collaboration les différents acteurs de l'insertion : le département, la mission insertion (qui représente donc les conseillers PE qui travaillent en EI) et l'agence PE de chaque arrondissement. L'objectif, c'est que ces trois principaux acteurs de l'insertion professionnelle travaillent en commun dans l'intérêt de l'insertion des demandeurs d'emploi qui sont au RSA. Il y a aussi les relations qui existent entre PE et le département : un correspondant social, et un correspondant emploi. Et s'il y a un besoin de la part d'un conseiller PE, il va saisir le correspondant social, et vice-versa. » (agent PE)

Quatre types de problèmes ont été évoqués par des CE lors de nos entretiens :

1/ des CE en agence PE qui ne savent pas mobiliser l'APRE départementale, ne savent pas réorienter un bénéficiaire du RSA vers un parcours social, ne savent pas ce qu'est un EI, son rôle. Pourtant, les correspondants emploi RSA physiquement en agence et les conseillers RSA de la Mission Insertion qui y sont présents une demi-journée par semaine doivent jouer le rôle de personnes ressources et permettre aux conseillers de monter en compétences sur tous ces thèmes. Une formation plus dense au dispositif RSA et aux différentes facettes du dispositif semble nécessaire pour permettre à l'ensemble des conseillers de Pôle emploi d'intervenir en direction d'une population spécifique.

2 / Dans le travail avec les AS, des difficultés dans la transmission de certaines informations concernant les allocataires du RSA peuvent fausser l'évaluation par les CE : « Après, il y a d'autres problèmes que relèvent la plupart de mes collègues CE, c'est la question du secret professionnel. (...) Parce que vous savez, quand on vous oriente une personne qui a des problèmes psychiatriques, et qu'on ne vous avertit pas, ou que la personne est dans des démarches, elle a des problèmes avec la justice, là ça vous handicape fortement et vous n'êtes pas préparé à apporter des réponses. On met en avant le problème du secret professionnel. Après, bon, c'est vrai qu'il y a un secret professionnel, mais moi, j'estime qu'on travaille dans le cadre d'un partenariat... ». (CE « autres structures » en EI) Il est envisagé par PE et la Dases d'y remédier en transmettant les seules informations sociales utiles pour que les CE ne partent pas sur de mauvaises pistes dans leur accompagnement pour l'insertion professionnelle.

3/ Une mauvaise orientation par les AS : « L'orientation n'était pas adaptée mais je n'en connais pas la raison. Je suppose que l'AS a fait le tour, que tous les problèmes sociaux sont réglés et qu'on l'oriente vers moi pour faire une évaluation... »

4/ Le public n'a pas le même comportement avec le CE et l'AS : « Les gens n'ont ni le même discours, ni le même comportement avec nous et avec les AS... On a besoin d'elle pour... c'est toujours une approche financière, c'est une aide précieuse. Le CE, il n'a rien à donner ; je ne dirai pas des coups de bâton, mais on est là un peu pour recadrer le côté emploi. » (CE en EI)

4. L'ACCOMPAGNEMENT PAR D'AUTRES STRUCTURES

Les allocataires sont majoritairement accompagnés par d'autres structures que Pôle emploi et les Espaces Insertion : les associations spécialisées, les Capi et les services sociaux polyvalents suivent plus de la moitié des allocataires. Une partie de ces structures peut s'appuyer sur l'expertise du conseiller « autres structures » de l'Espace Insertion. Les Capi ont récemment changé de mission dans

la mesure où elles suivaient beaucoup de personnes qui étaient en même temps inscrites à Pôle Emploi et que ce double suivi n'est désormais plus autorisé. Leurs personnels font état d'un grand changement dans la population accueillie (population plus éloignée de l'emploi, situations plus dégradées). Semble également se poser la question des conseillers susceptibles d'accompagner les personnes à l'emploi : dans la Capi visitée, la fonction de conseiller à l'emploi est occupée par une seule personne. Les Capi sont également chargées du suivi des personnes ayant un projet « artistes ».

Parmi les associations spécialisées, certaines prennent en charge les personnes connaissant des problèmes de santé, d'autres des problèmes d'addiction, d'autres encore d'autres types de difficultés. Les personnes sont orientées après évaluation ou bien réorientées vers elles par l'EP.

ANNEXE

DONNÉES AFFICHÉES DANS LES « LISTES DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA DEMANDEURS D'EMPLOI TRANSMISES AUX PRÉSIDENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX »

Conformément à l'art. R. 262-112 du code de l'action sociale et des familles

Listes 1 et 2 : Bénéficiaires du RSA ayant fait l'objet d'une inscription au cours du mois m-1 et ensemble des bénéficiaires du RSA inscrits à l'issue de l'actualisation mensuelle du mois m-1

Pour les demandeurs d'emploi du département, bénéficiaires du RSA, qui ont fait l'objet d'une inscription dans le mois m-1 ou qui sont toujours inscrits à la fin du mois m-1, les données sont :

- Le NIR
- L'identifiant Pôle emploi
- Le nom usuel et le prénom
- La date de naissance
- La date de l'inscription
- La catégorie d'inscription

Liste 3 : Bénéficiaires du RSA en cessation d'inscription

Pour les demandeurs d'emploi du département, bénéficiaires du RSA, ayant fait l'objet d'une cessation d'inscription dans le mois m-2 et qui ne se sont pas réinscrits dans l'intervalle entre leur date de cessation d'inscription et la fin du mois m-1, les données sont :

- Le NIR
- L'identifiant Pôle emploi
- Le nom usuel et le prénom
- La date de naissance
- La date de cessation d'inscription
- Le motif de la cessation d'inscription (code et libellé)

Liste 4 : Bénéficiaires du RSA ayant fait l'objet d'une radiation

Pour les demandeurs d'emploi du département, bénéficiaires du RSA, ayant fait l'objet d'une radiation dans le mois m-1, les données sont :

- Le NIR
- L'identifiant Pôle emploi
- Le nom usuel et le prénom
- La date de naissance
- La date de radiation

- Motif et durée de la radiation (code et libellé)

Dans l'application @RSA DE, le nom et le prénom figurant dans les listes sont classés par ordre alphabétique.

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 68** *Quels modes de négociation face à des politiques salariales renouvelées ?*
NICOLAS CASTEL, NOÉLIE DELAHAIE, HÉLOÏSE PETIT
décembre 2011
- N° 67** *Les aides publiques aux hôtels-cafés-restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*
MATTHIEU BUNEL, YANNICK L'HORTY
décembre 2011
- N° 66** *Encadrer ou manager ? Comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la Fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif d'enquête COI*
ALEX ALBER
novembre 2011
- N° 65** *Parcours professionnels, ruptures et transitions. Inégalités face aux événements de santé*
ARMELLE TESTENOIRE, DANIELE TRANCART
septembre 2011
- N° 64** *Transmission des savoirs et mutualisation des pratiques en situation de travail. Actes du colloque de décembre 2009*
CORINNE GAUDART, JEANNE THEBAULT
mai 2011
- N° 63** *Travailler avec un cancer. Regards croisés sur les dispositifs d'aménagement des conditions de travail et sur les ressources mobilisées pour tenir ensemble travail et santé*
CHRISTINE LE CLAINCHE, KARINE CHASSAING, NOËLLE LASNE, ANNE-MARIE WASER
mars 2011
- N° 62** *Les agents de l'État, des travailleurs comme les autres ? Une exploration de l'enquête Changements organisationnels et informatisation 2006*
DANIELE GUILLEMOT, AURELIE PEYRIN
février 2011
- N° 61** *Pratiques de prévention des risques professionnels*
THOMAS AMOSSE, SYLVIE CELERIER, ANNE FRETTEL
janvier 2011
- N° 60** *Échanges informels et relations de travail à l'heure des changements organisationnels et de l'informatisation*
THOMAS AMOSSE, DANIELE GUILLEMOT, FREDERIC MOATTY, JEREMIE ROSANVALLON
novembre 2010
- N° 59** *Les systèmes d'information sur les retraites en Europe et aux États-Unis*
NAJAT EL MEKKAOUI DE FREITAS, BERANGERE LEGENDRE, BENEDICTE KUKLA
octobre 2010
- N° 58** *Expérience professionnelle et gestion de la sécurité au travail. Actes du séminaire Ages et Travail (2008)*
CREAPT-CEE
juillet 2010