



ÉCLAIRAGES ET SYNTHÈSES

L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL DES DEMANDEURS D'EMPLOI : UNE RÉPONSE ADAPTÉE AUX BESOINS D'UN PUBLIC PARTICULIÈREMENT FRAGILISÉ



SOMMAIRE

- p.2 L'orientation vers l'accompagnement global repose sur un diagnostic partagé des conseillers de Pôle emploi et des travailleurs sociaux du Conseil départemental
- p.3 Les bénéficiaires de l'accompagnement global cumulent le plus souvent plusieurs freins périphériques à l'emploi qui entravent leur réinsertion professionnelle
- p.5 L'accompagnement des bénéficiaires est intensif et permet de traiter simultanément les difficultés sociales et professionnelles
- p.6 Conseillers Pôle emploi et travailleurs sociaux n'agissent pas de la même façon et leurs modes de coordination dans l'accompagnement sont variables selon les territoires
- p.7 L'accompagnement global a un impact positif sur le retour à l'emploi durable
- p.8 Les résultats sont sensibles aux modes d'organisation adoptés au niveau des Départements
- p.9 Des axes de progrès sont identifiés par les professionnels de terrain

L'essentiel

L'accompagnement global, réalisé conjointement par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social du Conseil départemental, vise à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qui sont confrontés simultanément à des difficultés sociales et professionnelles. Une évaluation partenariale menée avec 11 Conseils départementaux montre qu'il bénéficie à des personnes particulièrement exposées aux risques d'exclusion du marché du travail et qui font face le plus souvent à plusieurs freins périphériques à l'emploi. Particulièrement intensif, l'accompagnement global augmente le taux de retour à l'emploi durable au cours des 6 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif de 27%. Une organisation prévoyant des travailleurs sociaux dédiés ou une animation spécifique dans les territoires d'action sociale conduit à une plus grande efficacité du dispositif.

François AVENTUR et Éric RENARD,
Direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi

Nicolas SUBILEAU (Pluricité)
Renaud GARRIGUES (Dictys Conseil)



L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL
AUGMENTE LE TAUX DE RETOUR
À L'EMPLOI DURABLE AU COURS
DES 6 MOIS QUI SUIVENT
L'ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF
DE

27%

Depuis 2014, Pôle emploi s'est engagé dans plusieurs actions en partenariat avec les acteurs sociaux des Conseils départementaux. Elles visent à apporter des réponses conjointes aux personnes au chômage confrontées simultanément à des difficultés sociales et professionnelles [cf. Encadré 1 sur le protocole national].

Les résultats qui suivent sont issus d'une évaluation réalisée en 2017, en partenariat avec 11 Conseils départementaux volontaires. Ils portent sur le périmètre de ces départements mais sont complétés par une approche nationale sur l'ensemble des départements métropolitains. Ils sont centrés sur l'axe 2 du protocole national (l'accompagnement global), les deux autres volets du protocole étant moins avancés au moment où l'évaluation s'est déroulée [cf. Encadré 2].

Encadré 1 : le cadre institutionnel de l'approche globale de l'accompagnement

Le 1^{er} avril 2014, l'Assemblée des départements de France (ADF), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi ont signé un protocole national portant sur « *une approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragilisés* ». Les partenaires affirment leur volonté de s'engager dans une action conjuguant les efforts des acteurs de l'emploi et ceux du social, visant à favoriser le retour à l'emploi des personnes qui rencontrent simultanément des difficultés professionnelles et sociales (ou dites « périphériques à l'emploi »). Ces principes sont inspirés des résultats probants tirés de l'expérimentation conduite en 2011 sur le rapprochement des dimensions sociales et professionnelles de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, avec dans le cas présent, un objectif d'élargissement au-delà de ce public¹.

Le partenariat s'articule autour de 3 axes stratégiques, qui permettent d'apporter des réponses graduées, construites à partir des besoins des publics. La mise à disposition de l'ensemble des conseillers de Pôle emploi d'une base d'information sur les ressources sociales présentes sur le territoire (axe 1) est destinée à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qui, ponctuellement, rencontrent des difficultés périphériques à l'emploi et ont besoin d'être orientés vers un acteur compétent. L'« accompagnement global » (axe 2), réalisé simultanément par un conseiller Pôle emploi spécialisé et un travailleur social du Conseil départemental, a pour objectif de répondre aux besoins des personnes dont les difficultés périphériques à l'emploi entravent fortement la recherche d'emploi sans pour autant qu'il soit nécessaire de l'interrompre. Enfin, « l'accompagnement social exclusif » (axe 3), assuré par les travailleurs sociaux du Département, s'adresse aux demandeurs d'emploi pour lesquels la résolution des difficultés personnelles ou sociales est un préalable à la recherche d'emploi, celle-ci étant momentanément interrompue. Dans chaque département, les modalités opérationnelles de mise en œuvre du protocole national sont définies par le biais de conventions départementales entre Pôle emploi et les Conseils départementaux. Au début de l'année 2018, ces conventions couvrent la quasi-totalité des départements.

L'orientation vers l'accompagnement global repose sur un diagnostic partagé des conseillers de Pôle emploi et des travailleurs sociaux du Conseil départemental

L'orientation vers l'accompagnement global procède d'abord du repérage par l'ensemble des conseillers en charge des modalités de suivi et d'accompagnement de Pôle emploi, des demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés périphériques à l'emploi entravant leur démarche de recherche d'emploi (ce repérage est plus rarement le fait des travailleurs sociaux). La capacité à identifier les personnes pour lesquelles l'accompagnement global pourrait être une proposition judicieuse constitue un enjeu important en termes d'évolution des pratiques professionnelles. Pour les conseillers de Pôle emploi, il s'agit d'aborder, dans le cadre des entretiens, l'ensemble des difficultés rencontrées par les personnes dans leur recherche d'emploi, y compris les freins

1. Cf. En savoir plus J. C. Bonnin, S. Gineste et V. Thevenot.

sociaux, ce qui suppose une relation de confiance bien établie. Pour les travailleurs sociaux, à l'inverse, il s'agit de détecter le souhait et la pertinence d'un accompagnement intensif vers l'emploi chez les personnes qu'ils accompagnent.

Un diagnostic partagé des besoins est ensuite effectué par le conseiller en accompagnement global et un travailleur social. Il est réalisé le plus souvent de façon juxtaposée, c'est-à-dire à la suite de rencontres bilatérales entre le demandeur d'emploi et chacun des deux professionnels, ceux-ci se concertant ensuite pour statuer sur l'orientation finale vers l'accompagnement global. Le diagnostic s'appuie néanmoins dans 20% des cas sur un entretien tripartite entre la personne, le conseiller en accompagnement global et un travailleur social. Cette modalité constitue la règle dans deux des départements étudiés (les Yvelines et l'Oise).

De manière générale, l'évaluation montre que les critères d'orientation sont bien partagés entre les professionnels. Au-delà de l'existence des difficultés périphériques à l'emploi combinées avec l'existence d'obstacles professionnels, ils prennent également en compte deux autres dimensions : la capacité de la personne à s'investir dans l'accompagnement pour en tirer bénéfice et l'appréciation du parcours et de la situation vécue. En revanche l'existence d'un projet professionnel construit et cohérent n'est pas, en général, un prérequis aux yeux des professionnels. Les critères d'orientation se sont affinés au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif, en fonction du retour d'expérience des professionnels et surtout de la meilleure appréhension de l'offre de services proposée par chacun des acteurs.

La mise en place de l'accompagnement global a amélioré la capacité de détection des freins sociaux par les conseillers Pôle emploi (toutes modalités de suivi et d'accompagnement confondues). En effet, leur rôle de prescription, le travail d'appropriation des critères d'éligibilité et l'animation mise en œuvre par l'équipe locale de direction, les ont amenés à accorder une attention plus importante aux freins sociaux et à renforcer leur expertise pour les identifier.

« Je remarque que les conseillers de l'agence prennent mieux en compte les publics confrontés à des difficultés. Et c'est d'autant mieux qu'ils ont de multiples occasions de les rencontrer, en accueil, en diagnostic, en accompagnement. Est-ce que les difficultés des personnes sont à traiter avant ou en même temps que l'emploi ? La capacité de répondre à cette question s'est améliorée ».
(un conseiller Pôle emploi en charge de l'accompagnement global)

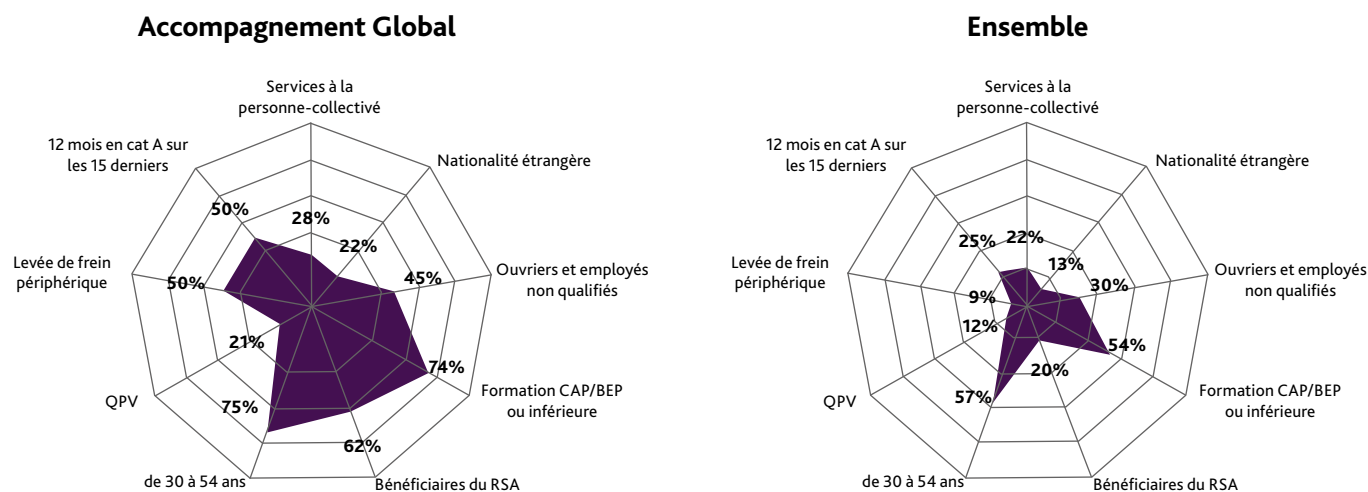
Les bénéficiaires de l'accompagnement global cumulent le plus souvent plusieurs freins périphériques à l'emploi qui entravent leur réinsertion professionnelle

Au niveau national, 50 100 personnes étaient en accompagnement global fin décembre 2017. Les bénéficiaires se distinguent fortement des autres demandeurs d'emploi par une part importante de personnes éloignées de l'emploi (50% ont une durée d'inscription en catégorie A d'au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois), de faible niveau de formation (les trois quarts ne dépassent pas le niveau CAP ou BEP), résidentes en quartier prioritaire de la Ville (21% sont en QPV), bénéficiaires du RSA (62%) et de nationalité étrangère (22%) [cf. Graphique 1]. Ces caractéristiques sont très voisines de celles observées sur les 11 départements faisant l'objet de l'évaluation partenariale.

Outre les difficultés d'ordre professionnel qui handicapent leur recherche d'emploi, les bénéficiaires de l'accompagnement global sont généralement confrontés à différents freins périphériques à l'emploi dont les principaux sont d'ordre financier ou relèvent du logement et de la santé, constats généralement partagés par les conseillers Pôle emploi et les travailleurs sociaux [cf. Graphique 2]. Une enquête menée fin 2015 auprès d'un échantillon de personnes en accompagnement global confirme cette analyse et met en évidence que deux tiers des personnes considèrent être affectées simultanément par au moins trois types de difficultés périphériques à l'emploi.

Graphique 1

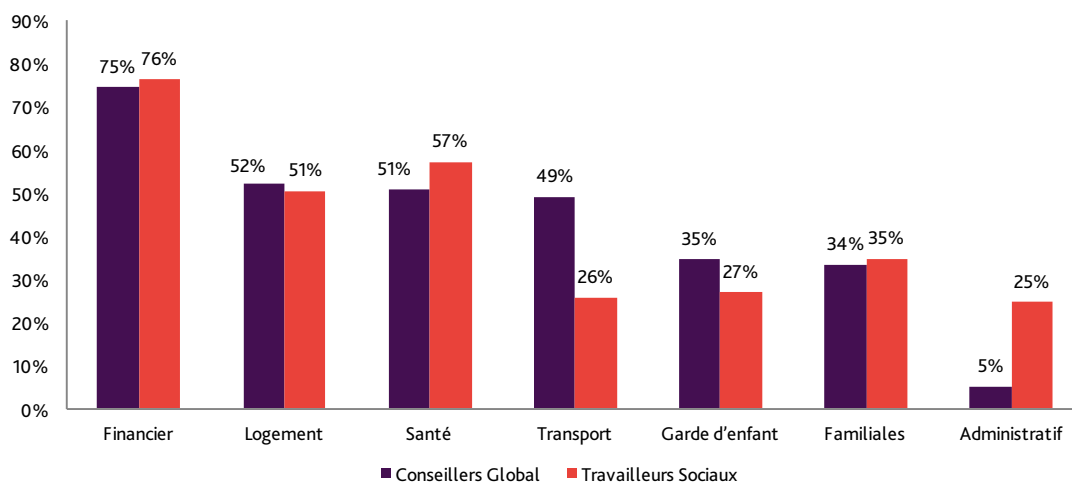
COMPARAISON DES PUBLICS EN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL AVEC L'ENSEMBLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI (DÉCEMBRE 2017)



Source : Pôle emploi, données administratives
QPV : Quartier de la Politique de la Ville

Graphique 2

LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS PÉRIPHÉRIQUES À L'EMPLOI IDENTIFIÉES PAR LES CONSEILLERS PÔLE EMPLOI ET LES TRAVAILLEURS SOCIAUX



Note de lecture : respectivement 75% des conseillers en accompagnement global et 76% des travailleurs sociaux citent la présence de difficultés d'ordre financier.
Source : Pôle emploi, enquête web auprès des professionnels en charge de l'accompagnement global (juillet 2017).

Les orientations en accompagnement global sont jugées pertinentes ou très pertinentes par 85% des conseillers et des travailleurs sociaux interrogés dans le cadre de l'évaluation. Les autres cas correspondent le plus souvent à des personnes dont les conseillers Pôle emploi estiment qu'elles devraient plutôt bénéficier de l'accompagnement social exclusif, au moins pendant un temps [cf. Encadré 2 sur l'axe 3 du protocole national].

Au 1^{er} trimestre 2017, parmi les personnes à qui l'accompagnement global a été initialement proposé par un conseiller de Pôle emploi (avant toute décision prise généralement par le conseiller en accompagnement global et le travailleur social) la moitié sont entrées effectivement dans la modalité. Concernant les demandeurs d'emploi qui n'y sont pas entrés, trois sur cinq sont inscrits dans une autre modalité (« guidé » ou « renforcé » pour l'essentiel), un sur cinq a reçu une nouvelle proposition d'orientation en accompagnement global, et un sur cinq est sorti des listes de Pôle emploi. Le délai moyen d'entrée en accompagnement global varie selon les territoires de 17 à 32 jours après la proposition faite à la personne. Il faut également noter que certains demandeurs d'emploi expriment des réticences à intégrer le dispositif, le volet social de l'accompagnement étant vécu comme une intrusion dans la vie privée ou comme le signe d'un échec personnel. Inversement, certaines personnes accompagnées par les services sociaux peuvent formuler des réticences à être accompagnées par Pôle emploi, en raison notamment d'expériences jugées négatives. Dans les deux cas, le partenariat plus étroit mis en place entre les agents départementaux et les conseillers de Pôle emploi renforce leur capacité à mobiliser les publics et à surmonter leurs réticences éventuelles.

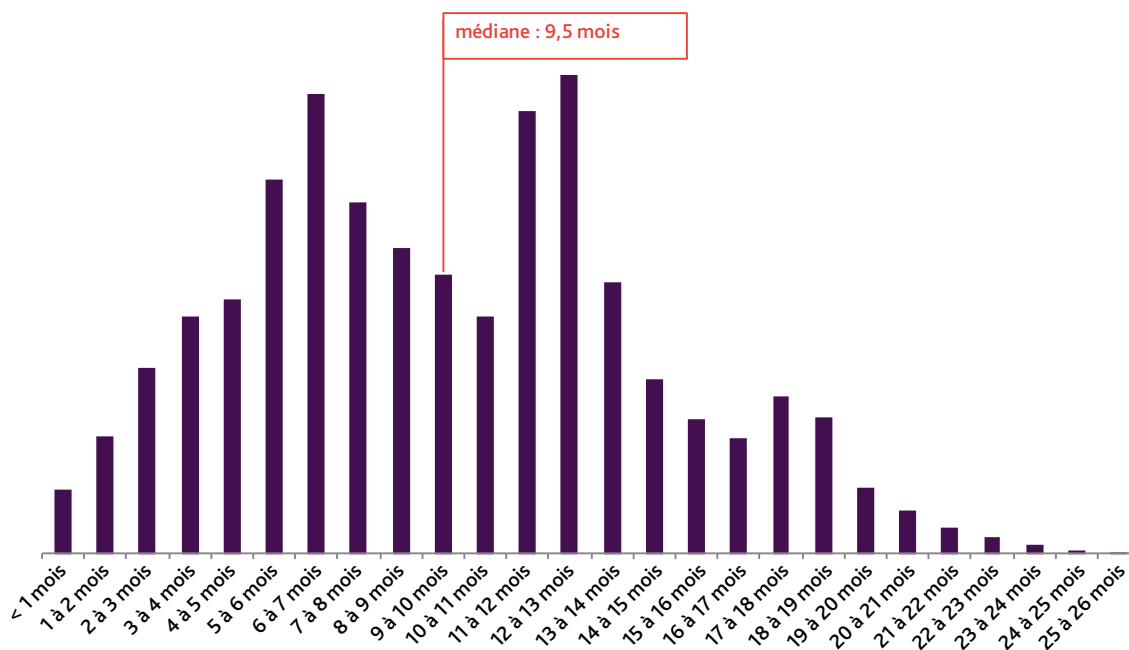
L'accompagnement des bénéficiaires est intensif et permet de traiter simultanément les difficultés sociales et professionnelles

À la fin de l'année 2017, au niveau national, Pôle emploi a mobilisé 972 conseillers dont le temps de travail est entièrement dédié à l'accompagnement global, chacun suivant en moyenne à cette date de l'ordre de 50 bénéficiaires. La durée médiane en accompagnement global est de 9,5 mois. Les durées d'accompagnement sont cependant très variables selon les bénéficiaires : 23% d'entre eux restent moins de 6 mois en accompagnement global et 34% y restent plus d'un an. Cette différenciation des durées dépend des besoins des personnes mais elle est aussi en partie liée aux règles posées dans les conventions départementales qui indiquent parfois des seuils de 6 ou de 12 mois d'accompagnement pouvant donner lieu à prolongation [cf. les valeurs modales figurant sur le Graphique 3].

La fréquence des entretiens et son adaptation au fil du temps, en particulier avec les conseillers Pôle emploi, est un levier majeur de la valeur ajoutée de l'accompagnement global. Ce facteur est pointé à la fois par les professionnels et par les demandeurs d'emploi. Dans les 11 départements étudiés, 89% des conseillers Pôle emploi en accompagnement global prévoient des rendez-vous physiques avec les demandeurs d'emploi au moins une fois par mois (la fréquence pouvant varier en fonction des besoins). La disponibilité du conseiller tend à transformer la relation avec le demandeur d'emploi : meilleure capacité d'écoute et meilleure connaissance des besoins de la personne, y compris sur les aspects familiaux, sociaux et personnels. La capacité du conseiller à échanger au travers d'autres media (téléphone, mail) constitue un autre facteur de remobilisation et de meilleure confiance en soi pour les personnes accompagnées. Cela conduit, selon les demandeurs d'emploi rencontrés, à une mise en mouvement vers l'emploi mais aussi à une amélioration de l'image de l'institution Pôle emploi.

Graphique 3

DURÉES D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES 11 DÉPARTEMENTS



Source : Pôle emploi, données administratives, juillet 2017.

2. Les règles de financement du Fonds social européen posent qu'au cours de 12 mois consécutifs, le conseiller en accompagnement global doit prendre en charge une centaine de personnes. Cet objectif est souvent traduit par une cible d'environ 70 demandeurs d'emploi en portefeuille simultanément.

« Quand j'ai mes rendez-vous avec [le conseiller accompagnement global], je n'ai pas peur de venir au rendez-vous. Quand je viens le voir, je ne me sens pas coupable. Il est bienveillant. Sa bienveillance, ça fait que mon stress n'augmente pas, qu'il ne provoque pas de blocage chez moi. » (un demandeur d'emploi).

« J'ai besoin d'un cadre, qu'on me donne des consignes, des choses à faire avec une échéance et du coup je les fais. Si j'avais été lâchée seule dans la nature, je n'aurais pas fait tout ça. » (un demandeur d'emploi).

« Au-delà de la disponibilité, les personnes se rendent compte que la conseillère (Pôle emploi) prend en compte leurs difficultés sociales dans l'étude du projet professionnel. » (une assistante sociale).

Le conseiller accompagnement global de Pôle emploi s'investit directement dans les actions qui se rapportent à l'accompagnement professionnel : de ce fait le recours aux prestations externes ou aux actions collectives est sensiblement moindre que pour les autres demandeurs d'emploi (à l'exception du recours à la méthode de recrutement par simulation).

« La conseillère m'a redonné confiance, remis le pied à l'étrier... ». « J'étais dans une forme de déprime. Je n'avais pas confiance en moi. La formation qu'on a trouvée m'a fait du bien. Je me suis remis dans le bain du marché du travail ». (un demandeur d'emploi)

« Au niveau de mon CV et de mes lettres de motivation, ça s'est amélioré. J'ai mis mes compétences en avant. J'ai ajouté des formations. C'est plus lisible ». (un demandeur d'emploi)

Le conseiller accompagnement global assure également un lien étroit avec les conseillers « entreprises » de son agence. Il est généralement reconnu et apprécié par ces derniers pour la connaissance précise qu'il a des profils de demandeurs d'emploi qui composent leur portefeuille. Cette connaissance permet au conseiller accompagnement global d'être particulièrement réactif et efficace dans la promotion de profils auprès des employeurs, de fournir des éléments de parcours précis et d'identifier les arguments qui permettront de convaincre les recruteurs.

« On est allé jusqu'à mettre en place des plans d'action de promotion de profils de bénéficiaires du RSA, avec un petit groupe mis en place, on a balayé les techniques de recherche d'emploi, les compétences... Charge à nous ensuite d'aller vers les entreprises qu'on connaissait. On utilise beaucoup l'insertion par l'activité économique et la mobilisation de contrats aidés. » (un conseiller « entreprise »)

Conseillers Pôle emploi et travailleurs sociaux n'agissent pas de la même façon et leurs modes de coordination dans l'accompagnement sont variables selon les territoires

Du côté de l'accompagnement assuré par le travailleur social, les contacts sont plus espacés : les entretiens physiques notamment sont moins fréquents (moins d'une fois par mois dans deux cas sur trois). La raison tient en particulier à la nature des besoins à satisfaire. Les travailleurs sociaux accompagnent souvent les personnes dans des démarches administratives longues, telles que des procédures d'attribution d'hébergement, l'obtention d'aide au logement, des procédures de désendettement... Selon les situations à traiter, la durée de l'accompagnement sera donc plus ou moins longue, avec une fréquence de contact généralement moins forte et des périodes d'attente liées aux temporalités des démarches administratives.

Les deux volets de l'accompagnement se déroulent le plus souvent de façon parallèle, rarement à l'aide d'entretiens tripartites, en raison des contraintes de disponibilité des professionnels, notamment du côté du Conseil départemental (seuls 8% des conseillers Pôle emploi en accompagnement global indiquent en organiser souvent). La dynamique de travail des binômes constitués par le conseiller Pôle emploi en accompagnement global et le travailleur social repose généralement sur des relations par téléphone ou par mail. Celles-ci sont relativement intenses : près de 70% des conseillers Pôle emploi en accompagnement global indiquent avoir des contacts avec leurs homologues du travail social au moins une fois par semaine. Bien que peu répandues, des pratiques d'échange en face-à-face entre les professionnels sont toutefois observées dans les territoires. Elles ont pu être privilégiées lors de la mise en place du dispositif lorsqu'il s'agissait de « faire connaissance » et de construire une relation de confiance réciproque entre professionnels. De l'avis des parties prenantes, elles contribuent à consolider la qualité des collaborations et de l'accompagnement. Ces échanges entre professionnels amènent également une meilleure connaissance des offres de services respectives. C'est en particulier le cas pour les conseillers Pôle emploi en accompagnement global, qui ont élargi leur connaissance des aides relevant du Programme départemental d'insertion ou du Pacte territorial d'insertion, et ont pris l'habitude de les mobiliser. Ces connaissances positionnent d'ailleurs les conseillers Pôle emploi en accompagnement global comme des personnes ressources au sein des agences.

Le mode de sollicitation des demandeurs d'emploi par les professionnels est différent, mettant en avant les spécificités des registres et postures d'intervention :

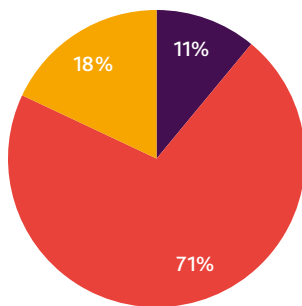
- Les conseillers Pôle emploi en accompagnement global sont dans une logique « d'aller vers la personne ». Dès l'orientation, les conseillers prennent contact avec le demandeur d'emploi et prévoient un rendez-vous pour un premier entretien. Par la suite, et tout au long de l'accompagnement, ils fixent des entretiens physiques avec la personne sur une base régulière et s'adaptant à l'évolution des besoins.
- Les travailleurs sociaux adoptent plutôt une posture de « réponse à la demande » : lorsque des personnes sont orientées sur le dispositif, elles sont informées d'un rendez-vous mais doivent généralement prendre l'initiative de la prise de contact avec le travailleur social. Pendant la durée de l'accompagnement global, les travailleurs sociaux adoptent une posture similaire dans la plupart des territoires étudiés, de sorte qu'il appartient au demandeur d'emploi d'exprimer ses attentes et de solliciter le travailleur social.

Cette différence de pratique, qui fait écho à des cultures et organisations professionnelles différentes, occasionne parfois une forme de « déséquilibre » dans l'accompagnement. Une petite partie des demandeurs d'emploi n'ont pas recours aux services du Conseil départemental, pour diverses raisons : manque d'autonomie dans les démarches, réticences vis-à-vis de l'accompagnement social, ... On trouve ainsi des demandeurs d'emploi qui sont accompagnés quasi-exclusivement par leur conseiller Pôle emploi.

Graphique 4

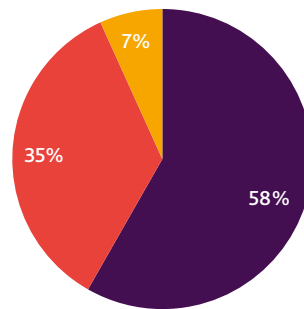
FRÉQUENCE DES ENTRETIENS PHYSIQUES AVEC LES CONSEILLERS ACCOMPAGNEMENT GLOBAL DE PÔLE EMPLOI ET AVEC LES TRAVAILLEURS SOCIAUX

Conseillers accompagnement Global Pôle emploi



■ moins d'une fois par mois
■ 1 fois par mois
■ Plus d'une fois par mois

Travailleurs sociaux



■ moins d'une fois par mois
■ 1 fois par mois
■ Plus d'une fois par mois

Source : Pôle emploi, enquête en ligne auprès des conseillers en accompagnement global (juillet 2017)

L'accompagnement global a un impact positif sur le retour à l'emploi durable

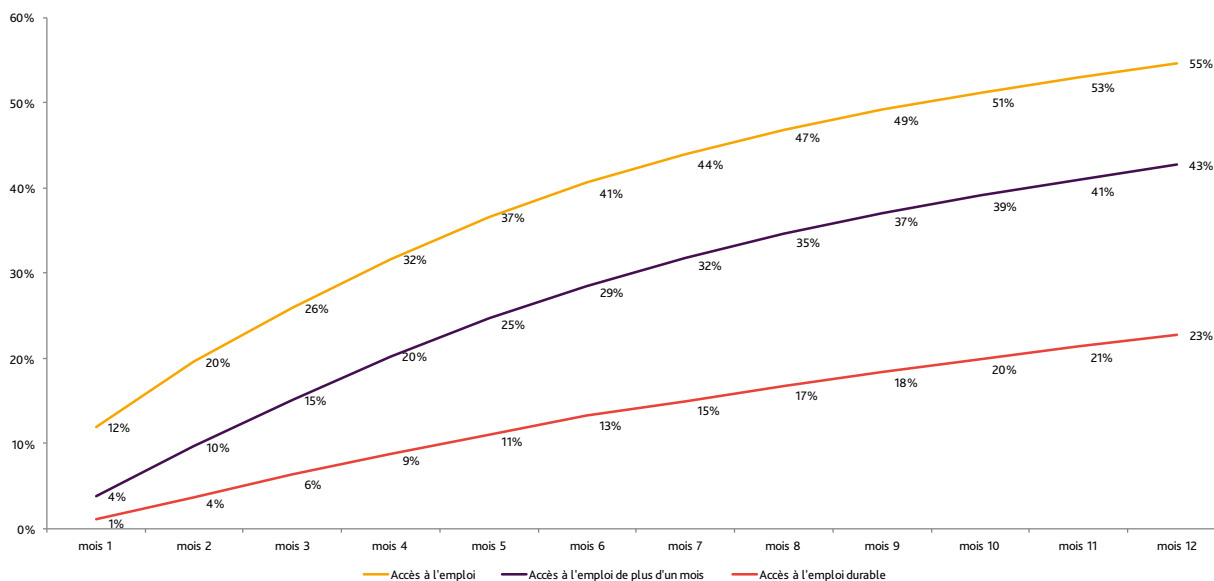
Une année après leur entrée en accompagnement global, au niveau national, plus de la moitié des personnes ont eu accès à l'emploi. 43% ont eu accès à un emploi de plus d'un mois et 23% à un emploi durable (CDI ou contrat temporaire de plus de 6 mois) [Cf. graphique 5].

Parmi les bénéficiaires de l'accompagnement global, au niveau national, le retour à l'emploi est plus souvent associé aux caractéristiques individuelles habituellement favorables à la réinsertion professionnelle, toutes choses égales par ailleurs. Le retour à l'emploi est plus élevé pour les personnes indemnisables (+12 points), non bénéficiaires du RSA (+ 3 points par rapport à ceux qui en bénéficient) ou sans situation de handicap (+ 13 points). Il est aussi plus favorable pour les jeunes de moins de 25 ans. Les demandeurs d'emploi récemment inscrits ont davantage de chances de connaître un retour rapide à l'emploi. Inversement, avoir plus de 3 mois d'inscription réduit les chances d'accès à l'emploi de 4 à 10 points. Par ailleurs, être de nationalité étrangère accroît les chances d'accès à l'emploi de près de 6 points³.

3. Ces résultats sont issus d'une analyse logistique de la probabilité d'accès à l'emploi parmi les bénéficiaires de l'accompagnement Global.

Graphique 5

TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI CUMULÉ DES ENTRANTS EN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL



Champ : entrants en accompagnement global au 1^{er} semestre 2016

Source : Pôle emploi, données administratives.

Par ailleurs, une analyse contrefactuelle menée sur un groupe de bénéficiaires de l'accompagnement global comparé à une population témoin met en évidence un impact positif de ce dispositif [cf. Sources et méthodes] : elle montre que les bénéficiaires sont plus nombreux à retourner à l'emploi, et en particulier à l'emploi durable, 6 mois après leur entrée dans le dispositif. Ainsi leur taux d'accès à l'emploi durable est supérieur de 3 points par rapport à la population témoin, soit une hausse d'environ 27%⁴.

Les résultats sont sensibles aux modes d'organisation adoptés au niveau des Départements

Différents modèles d'organisation existent dans les services sociaux des Conseils départementaux, voire au niveau infra départemental, pesant sur la qualité et l'impact de la mise en œuvre de l'accompagnement global. Deux lignes de partage ont été identifiées : la présence ou non de travailleurs sociaux dédiés à l'accompagnement global et la présence d'une fonction de coordination ou d'animation spécifique sur l'accompagnement global au niveau des territoires d'action sociale. L'organisation fondée sur des travailleurs sociaux dédiés à l'accompagnement global est minoritaire dans les territoires étudiés : un tel schéma ne concerne que 7 territoires d'action sociale sur les 23 observés (dans les Yvelines avec le soutien du fonds social européen, l'Oise et le Bas-Rhin). Dans ce cas, les conseillers Pôle emploi en accompagnement global n'interagissent qu'avec un seul travailleur social. A l'inverse, dans la majorité des territoires d'action sociale, l'accompagnement global est réparti sur un grand nombre de travailleurs sociaux, de sorte que les conseillers Pôle emploi sont amenés à se coordonner en moyenne avec 11 travailleurs sociaux différents, ce qui alourdit le système de coordination. Ces difficultés peuvent être réduites par la mise en place d'une fonction de coordination et d'animation au sein des services sociaux, qui prend des formes et un contenu différenciés : animation de l'équipe des travailleurs sociaux, orientation et validation des intégrations des demandeurs d'emploi et/ou dialogue avec Pôle emploi.

Plusieurs éléments témoignent d'une plus grande efficacité du dispositif lorsque les travailleurs sociaux sont dédiés ou qu'il existe une animation spécifique dans les territoires d'action sociale [cf. Graphique 6]. Dans ce cas :

- le diagnostic est davantage perçu comme partagé ;
- les portefeuilles de demandeurs d'emploi en accompagnement global sont de taille plus importante, dans la mesure où les travailleurs sociaux sont davantage sensibilisés et mobilisés pour orienter et accompagner les personnes en accompagnement global ;
- l'interaction partenariale est plus forte durant l'accompagnement (échanges pendant l'accompagnement, relai lors de la sortie de l'accompagnement) ;

4. La méthode porte sur une fenêtre de six mois après l'entrée en accompagnement global. Il se peut qu'elle ne mesure de ce fait qu'une partie des effets de l'accompagnement global, celui-ci durant souvent plus de six mois.

- la fréquence de rencontre des travailleurs sociaux avec les personnes est plus élevée, leurs pratiques diffèrent de celle de leurs pairs en s'adaptant aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi en accompagnement ;
- la perception des demandeurs d'emploi de l'accompagnement global est plus positive (selon les travailleurs sociaux) ;
- l'impact sur le retour à l'emploi durable est plus élevé : la présence de travailleurs sociaux dédiés ou d'un coordonnateur est associée à un accroissement de 7 points de la probabilité de retour à l'emploi durable.

Inversement, lorsqu'il n'existe aucune forme d'organisation spécifique au sein des services sociaux concernant l'accompagnement global, les échanges et le travail en binôme sont plus difficiles à mettre en place et le partage des objectifs du dispositif est moindre, car les bénéficiaires de l'accompagnement global ne constituent qu'une petite partie des personnes accompagnées par les travailleurs sociaux tout particulièrement pour ceux qui sont en polyvalence de secteur.

Graphique 6

QUALITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT SELON LE TYPE D'ORGANISATION AU SEIN DES SERVICES SOCIAUX



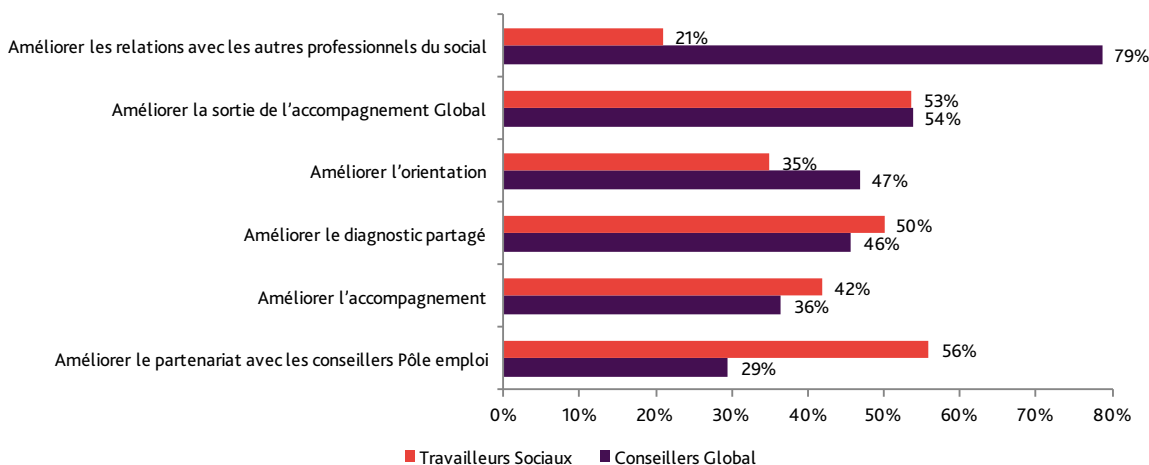
Source : Pôle emploi, enquête en ligne auprès des travailleurs sociaux dans les 11 départements (juillet 2017).

Des axes de progrès sont identifiés par les professionnels de terrain

L'interrogation des professionnels de l'emploi et du social dans les 11 départements met en exergue plusieurs axes de progrès pour l'accompagnement global [cf. Graphique 7]. Les conseillers Pôle emploi comme les travailleurs sociaux mettent l'accent sur l'amélioration du diagnostic partagé et de l'orientation, sur le contenu de l'accompagnement et les modalités de sortie de l'accompagnement global. C'est sur ce dernier point qu'il y a un consensus fort entre les professionnels, d'autant plus qu'il n'est pas possible de bénéficier à nouveau de cette modalité d'accompagnement. Les conseillers Pôle emploi, comme les professionnels du social, soulignent également l'enjeu d'amélioration de leurs relations.

Graphique 7

LES AXES D'AMÉLIORATION SELON LES PROFESSIONNELS



Source : Pôle emploi, enquête en ligne auprès des conseillers Pôle emploi et des travailleurs sociaux des 11 départements (juillet 2017).

Encadré 2 : les axes 1 et 3 du protocole

Axe 1 : base de ressources sociales

Un outil national a été développé par Pôle emploi et adopté progressivement dans les territoires : « la base de ressources sociales », qui permet aux conseillers d'effectuer une recherche d'acteurs compétents par type de besoin.

En novembre 2017, 83 départements ont intégré des ressources sociales dans l'outil national. Et dans 18 départements la base de ressources est également mise à la disposition du Conseil départemental.

L'utilisation de la base par les conseillers de Pôle emploi reste encore limitée mais est jugée positive : un quart des conseillers interrogés (modalités Suivi, Guidé et Renforcé) affirment l'utiliser parfois ou régulièrement. La sollicitation directe du conseiller accompagnement global est bien souvent privilégiée. 76% des conseillers ayant connaissance de la base, la jugent adaptée pour orienter les demandeurs d'emploi vers les bons relais sur le territoire. Les travailleurs sociaux disposent déjà d'outils similaires et ont une connaissance fine des ressources sociales du territoire, ce qui limite leur intérêt pour cet outil.

Axe 3 du protocole : le suivi social exclusif

En 2017, le suivi social exclusif est dans une phase de démarrage et les effectifs de personnes concernées, bien que mal connus, sont encore très modestes dans les territoires étudiés. Ce suivi vise à proposer un accompagnement par un travailleur social à des demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés sociales dont la résolution est un préalable à l'engagement dans le retour à l'emploi. Toutefois, l'objectif de réinsertion professionnelle ne doit pas être totalement mis de côté, de manière à donner un horizon de plus long terme aux personnes concernées.

Des indices témoignent de l'existence d'un besoin d'accompagnement social exclusif : les conseillers accompagnement global estiment que plus de 20% des personnes qu'ils accompagnent devraient relever de ce type d'accompagnement.

Sources et méthodes :

L'évaluation partenariale

L'évaluation partagée de l'approche globale de l'accompagnement est prévue par le protocole national signé le 1^{er} avril 2014 entre l'Association des départements de France (ADF), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi. Elle porte sur les 3 axes du protocole national.

Elle mobilise différents Conseils départementaux volontaires pour participer à la démarche : Aveyron, Bas-Rhin, Doubs, Essonne, Indre-et-Loire, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Tarn-et-Garonne et Yvelines.

L'évaluation vise à analyser, à l'échelle de l'ensemble des territoires étudiés et parfois au niveau national, les effets et résultats de l'approche globale de l'accompagnement, ainsi que les conditions de réussite. Elle met l'accent sur l'axe 2 relatif à l'accompagnement global.

L'évaluation partagée comporte deux volets complémentaires : un volet d'évaluation qualitative, reposant principalement sur des observations de terrain dans les 11 départements, auprès des acteurs locaux de Pôle emploi et du Département, ainsi que des demandeurs d'emploi et, éventuellement, des partenaires ; un volet d'évaluation quantitative, reposant sur l'exploitation des données administratives internes et externes à Pôle emploi, sur des enquêtes web auprès des acteurs locaux de Pôle emploi et du Département (complémentaires des observations de terrain) et sur une méthode d'évaluation d'impact portant sur le périmètre national.

L'évaluation a été conduite avec le concours du groupement Pluricité – Dictys Conseil, en collaboration avec l'équipe d'évaluation de Pôle emploi.

La méthode contrefactuelle

Afin de mesurer l'impact effectif de l'accompagnement global sur le retour à l'emploi, une méthode « contrefactuelle » a été mobilisée, basée sur le principe de l'appariement et du « score de propension ». Ceci permet de comparer de façon rigoureuse le taux de retour à l'emploi d'un groupe de bénéficiaires à celui d'un groupe témoin ayant des caractéristiques observables aussi proches que possible. Le groupe de bénéficiaires est constitué des personnes entrées en accompagnement global entre octobre 2014 et février 2015, soit 2 700 personnes dans 36 départements. Les témoins ont été sélectionnés parmi les demandeurs d'emploi présents entre octobre 2014 et février 2015 dans 30 départements n'ayant pas débuté l'accompagnement global en février 2015 ni dans les 6 mois suivants. Pour chaque bénéficiaire, un témoin a été sélectionné en fonction de la similitude de ses caractéristiques : âge, sexe, ancienneté d'inscription, axe de travail, RSA, groupe de la performance comparée de l'agence de suivi du demandeur d'emploi, pratiques d'activités réduites sur l'année écoulée, situation quant au handicap, motif d'inscription, résidence en QPV, qualification, niveau de formation et nationalité (française ou étrangère).

Remarque : la méthode ne permet qu'une fenêtre d'observation limitée à 6 mois, alors que la durée médiane de l'accompagnement global est de 9,5 mois.



EN SAVOIR PLUS

BONNIN, J.C., GINESTE, S. et THEVENOT, V. : « RSA : évaluation de l'expérimentation d'une mesure de simplification. Le rapprochement des dimensions sociales et professionnelles de l'accompagnement des bénéficiaires ». Pôle emploi, *Repères et Analyses*, n°38, avril 2012

Directeur de la publication
Jean BASSÈRES

Directeur de la rédaction
Cyril NOUVEAU

Réalisation
Direction des Statistiques, des Études et de l'Évaluation

Pôle emploi,
1 avenue du Docteur Gley
75987 Paris cedex 20

www.pole-emploi.org

