

Document de référence

Garantie d'activité

Février 2019



Introduction

La lutte contre la pauvreté et l'accompagnement vers l'emploi des personnes les plus fragilisées exigent une réponse accrue des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle.

Aussi, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté porte une ambition de transformation de notre modèle social, dans l'éducation et la formation d'une part, et dans l'accompagnement et l'émancipation sociale par l'emploi d'autre part. L'inclusion dans l'emploi constitue en effet le premier gage de sortie de la pauvreté, alors que près de deux tiers des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont sans activité depuis deux ans ou plus. Elle rend plus que jamais indispensable une mobilisation individuelle et collective visant à redonner à chacun une perspective d'emploi.

Cette inclusion dans l'emploi passe en particulier par :

- un accès renforcé aux solutions d'accompagnement vers l'emploi et de formation - mobilisation du plan d'investissement dans les compétences pour un million de demandeurs d'emploi et un million de jeunes peu qualifiés, développement d'approches innovantes à travers les appels à projets « 100 % inclusion », recrutement de 100 000 personnes supplémentaires dans les structures de l'insertion par l'activité économique à horizon 2022, ... ;
- le développement de l'offre d'accompagnement à travers la « Garantie d'activité », nouvelle offre d'insertion destinée aux personnes éloignées de l'emploi, qui traduit un engagement accru de l'État, de Pôle emploi et des départements dans un accompagnement associant approche sociale et insertion professionnelle, clairement identifié pour le public.

Le renforcement de l'efficacité de l'accompagnement constitue un objectif partagé des pouvoirs publics, État et collectivités territoriales. Il suppose la mobilisation d'une offre accrue de solutions adaptées. Destinée à accompagner 300 000 demandeurs d'emploi par an à horizon 2022, la Garantie d'activité vise le retour à l'activité pour toutes les personnes éloignées de l'emploi comme finalité des dispositifs d'accompagnement et une extension des modalités d'accompagnement socio-professionnel, dans une logique « activité d'abord ».

La Garantie d'activité est portée :

- par Pôle emploi, dans le cadre d'une montée en charge de l'accompagnement global inscrite dans le nouveau protocole national qui sera conclu entre l'Association des départements de France (ADF), la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et Pôle Emploi ; le projet de protocole national présenté ci-après tire profit de l'expérience et des résultats obtenus dans le cadre du premier protocole national et définit ainsi les conditions nécessaires et indispensables qui doivent être réunies, dans chaque département, pour renforcer la coopération entre Pôle emploi et les départements et pour développer l'accompagnement global et son efficacité.
- et par des structures, publiques ou privées, complémentaires à l'action de Pôle Emploi, mandatées au travers d'appels à projets ou de marchés publics dédiés portés par les départements dans le cadre d'un référentiel national [conclu entre l'ADF, la DGEFP et la DGCS] et décliné dans le cadre de la « Garantie



d'activité départementale ». Cet objectif s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'intervention du Fonds social européen (FSE) pour 2014-2020 en matière d'inclusion active.

Si l'accompagnement global porté par Pôle Emploi doit pouvoir être proposé à tout demandeur d'emploi rencontrant des difficultés d'ordre social, les bénéficiaires du RSA constituent une part majoritaire des bénéficiaires. Aussi, il appartient aux départements et à Pôle emploi d'en garantir une mobilisation optimale pour les bénéficiaires du RSA (cf. art 2.2.1 du protocole ADF- DGEFP – Pôle emploi).

Cette offre s'inscrit dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi passées entre les départements et l'État, soutenues par l'État dans le cadre d'un fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi.



« Référentiel national d'appels à projets ou de marchés publics en vue d'un accompagnement social et professionnel renforcé des bénéficiaires du revenu de solidarité active au titre de la Garantie d'activité »

Préambule

À l'occasion du lancement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, la « Garantie d'activité » a été présentée comme un nouveau dispositif permettant de renforcer l'offre d'accompagnement sur les territoires. Elle vise à garantir à toute personne en difficulté d'inclusion sociale et professionnelle un accompagnement intensif et orienté vers l'activité, adapté à sa situation. Elle a notamment pour objectif d'accroître la rapidité de la mise en place de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (BRSA) et le nombre de BRSA orientés et accompagnés dans un cadre socio-professionnel. Il s'agit de contribuer à mettre fin à la dichotomie entre suivi social et suivi professionnel des BRSA et de faire du retour à l'activité pour tous une finalité des dispositifs d'accompagnement.

Le présent protocole fixe le cadre de la contractualisation de l'État avec les Conseils départementaux pour le déploiement, en complémentarité de l'offre de service de Pôle emploi, des appels d'offres ou appels à projets pour la « Garantie d'activité départementale » en faveur des BRSA avec l'appui des financements apportés par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ce protocole complète la contractualisation État-département en matière d'insertion qui inclut également l'engagement d'une accélération de l'orientation et d'une augmentation du volume de personnes accompagnées dans le cadre de « l'accompagnement global » porté par Pôle emploi.

Les Conseils départementaux choisissent de mettre en place la « Garantie d'activité » via des appels à projets ou des marchés publics. Les Départements qui choisiront de passer par un appel à projets devront sécuriser cette procédure au regard des règles de la commande publique, ce régime ne pouvant s'appliquer qu'à certaines conditions. Ainsi, une fiche est annexée au présent référentiel pour guider les Conseils départementaux dans le choix de l'une ou l'autre des modalités de sélection des organismes en charge de mettre en œuvre la « Garantie d'activité ».

L'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'État conviennent de développer ensemble l'offre d'accompagnement et d'augmenter le nombre de BRSA accompagnés dans un cadre de coopération territorial qu'il appartient aux Conseils départementaux d'organiser. L'objectif est d'apporter des réponses personnalisées et adaptées aux personnes concernées, de favoriser les mises en situation professionnelle et les pratiques d'intermédiation sur le marché du travail afin de rapprocher l'offre et la demande d'emploi en lien avec les entreprises.



Article 1 – Rappel du cadre légal

La réinsertion dans la vie active des personnes bénéficiaires du RSA constitue un objectif central du RSA. Ainsi, les bénéficiaires du RSA sont-ils tenus de s'inscrire dans un parcours d'insertion pour continuer à bénéficier de l'allocation.

Le Président du Conseil départemental décide de leur orientation :

- « professionnelle » : les bénéficiaires du RSA sont orientés prioritairement dans un parcours professionnel accompagné par Pôle emploi (articles L.262-29 et L. 262-34 du code de l'action sociale et des familles), dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), ou par tout autre organisme appartenant au service public de l'emploi (article L. 262-35 du CASF), dans le cadre d'un « contrat librement débattu » avec le Département ;
- « sociale » ou « socioprofessionnelle » : dans le cas contraire, le Département est responsable de l'accompagnement (qu'il peut le cas échéant déléguer) et un contrat d'engagements réciproques (CER) est conclu avec le bénéficiaire (article L. 262-36 du CASF).

Article 2 – Enjeux et objectifs

Dans l'objectif d'augmenter le nombre de BRSA accompagnés dans un parcours d'inclusion sociale et professionnelle et de développer l'offre d'accompagnement territoriale, il est nécessaire de décloisonner les politiques d'emploi et les politiques sociales. Il apparaît tout aussi nécessaire d'adapter l'accompagnement au degré d'éloignement du marché du travail des personnes concernées.

Le développement de cette offre complémentaire doit nécessairement être articulé avec la montée en puissance de l'accompagnement global mis en place par Pôle emploi sur le territoire du département. Afin d'assurer cette complémentarité, les Conseils départementaux seront libres de choisir de cibler leurs appels à projets ou leurs marchés publics sur :

- des publics spécifiques ;
- des territoires ;
- des métiers en tension ;
- l'accompagnement à la création d'entreprises ;
- des modalités d'accompagnement spécifiques ;
- ou une combinaison de chacune de ces options.

L'objectif des appels à projets ou des marchés publics est de favoriser le retour à l'emploi en créant un cadre d'intervention renouvelé qui vise à traiter de manière simultanée et articulée les difficultés sociales et professionnelles rencontrées par les bénéficiaires du RSA et éviter le cloisonnement entre parcours social et parcours professionnel grâce à de nouvelles méthodes. Cette démarche suppose de décloisonner les approches et les pratiques professionnelles entre les acteurs locaux de l'insertion (service public de l'emploi, collectivités, associations, opérateurs privés de placement, etc.) et de mobiliser l'ensemble des ressources présentes sur les territoires, dans une logique partenariale et intégrée.



La mise en œuvre d'une approche intensive et globale de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA s'appuie ainsi sur les axes suivants destinés à assurer le partage et la sélection entre les opérateurs candidats au portage de la Garantie d'activité :

Axe 1 : un accompagnement reposant sur une analyse des manquements identifiés dans l'offre d'accompagnement sur les territoires et sur les besoins du marché du travail local

Afin de permettre un développement de l'offre d'accompagnement à visée professionnelle et intensive sur les territoires, la Garantie d'activité exige en amont le partage d'une vision claire des solutions d'accompagnement d'ores et déjà présentes sur les territoires ainsi que des besoins du marché du travail. Le diagnostic réalisé en amont doit permettre de sélectionner les projets notamment sur les bases suivantes :

- la définition du marché public ou de l'appel à projets départemental impliquera au préalable une identification de l'ensemble des solutions d'accompagnement vers l'emploi existantes et des modalités d'accompagnement déjà proposées, notamment par Pôle emploi dans le cadre de l'accompagnement global, et des manques existants ;
- les caractéristiques particulières des publics BRSA et l'accessibilité des solutions aux différents publics BRSA ;
- les besoins en compétences et qualifications sur le marché du travail au niveau départemental ou des bassins d'emploi des départements.

Axe 2 : un accompagnement intensif multipliant les périodes d'activité et encourageant le retour vers l'emploi

À l'image de la Garantie jeunes, mise en œuvre par les missions locales pour les jeunes en difficulté sociale et professionnelle, la Garantie d'activité apportera à ses bénéficiaires un accompagnement social et professionnel intensif, piloté par le porteur de projet, faisant appel autant que de besoin aux intervenants spécialisés du champ social et professionnel. Les marchés publics ou appels à projets inciteront à proposer des approches innovantes de l'accompagnement social et professionnel, notamment dans l'articulation des différents acteurs pouvant intervenir :

- l'accompagnement assurera la mise en œuvre d'un diagnostic social et professionnel individuel axé sur la définition des potentialités, des compétences et des savoir-faire/savoir-être, en mobilisant si nécessaire le conseil en évolution professionnelle ;
- cet accompagnement mettra notamment en œuvre des ateliers collectifs de mobilisation et des ateliers individuels adaptés aux besoins de chacun dans le champ social et dans le champ professionnel ;
- il cherchera à multiplier les relations avec les entreprises ; dans une logique de « travail d'abord » (« work first »), les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) pour découvrir un métier ou un secteur d'activité, confirmer un projet professionnel ou initier une démarche de recrutement, pourront ainsi être utilisées sur prescription des opérateurs du service public de l'emploi ou, par délégation, des Départements ;
- l'intervention des professionnels en entreprise devra être encouragée afin d'accompagner le retour progressif des BRSA demandeurs d'emploi vers l'emploi : formation des professionnels aux



méthodes de médiation dans l'emploi et suivi de la mise en œuvre, veille active sur le marché de l'emploi et promotion des candidatures, accompagnement des entreprises pour favoriser le maintien dans l'emploi des BRSA, etc. ;

- le projet pourra inclure un volet dédié à l'accompagnement des créateurs d'entreprises dans la durée via les réseaux d'aide à la création d'entreprises ;
- des articulations avec les autres secteurs de l'insertion (insertion par l'activité économique, dispositifs destinés aux jeunes etc.) pourront également être recherchées ;
- la durée de l'accompagnement sera adaptée aux besoins de chaque bénéficiaire, en privilégiant les formes de mobilisation intensives. Elle sera au plus d'un an.

Article 3 – La coopération entre les acteurs locaux pour la mise en oeuvre de la Garantie d'activité auprès des bénéficiaires du revenu de solidarité active

Article 3.1 – La gouvernance de la mise en place de la “Garantie d'activité départementale”

L'État et Pôle emploi sont nécessairement associés à la définition des cibles des marchés publics et appels à projets, assurée par le Conseil départemental. Il appartient ensuite au Conseil départemental d'organiser librement la gouvernance du déploiement de la « Garantie d'activité » sur son territoire en concertation avec l'État et en lien avec Pôle emploi, y compris en y associant d'autres niveaux de collectivités ou d'autres opérateurs locaux (Caisse d'allocations familiales, missions locales, PLIE...) s'il l'estime nécessaire.

Il lui appartient également d'orienter les bénéficiaires du RSA vers la « Garantie d'activité départementale », au regard du diagnostic des besoins de la personne et des critères de complémentarité définis avec Pôle emploi dans le cadre de l'accompagnement global.

Article 3.2 Les axes de contractualisation pour le déploiement de la Garantie d'activité dans les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

La contractualisation avec les Départements à partir de 2019 est assise sur l'engagement d'une accélération de l'orientation et d'une augmentation du volume des BRSA accompagnés via le déploiement de la « Garantie d'activité » selon les modalités choisies par les Conseils départementaux.

Une démarche d'amélioration qualitative de l'accompagnement en vue d'obtenir une amélioration tangible des résultats en termes de sortie vers l'emploi durable sera engagée et soutenue par l'Etat.

Dans cet objectif, les approches globales et pluridisciplinaires de l'accompagnement, favorisant les rapprochements d'expertise et visant à structurer une offre de services permettant aux BRSA d'être acteurs de leur parcours et d'être accompagnés sans rupture de parcours vers une activité, seront privilégiées. Les périodes de mise en situation professionnelle (logique du « workfirst ») en partenariat avec les entreprises seront recherchées.



Le partenariat avec d'autres niveaux de collectivités territoriales pourra utilement être mis en place, notamment avec les Conseils régionaux, compétents en matière de développement économique et de formation professionnelle.

Article 4 – Les engagements réciproques de l'État et des Départements

Article 4.1 Engagements des Départements

Les Départements s'engagent à :

- présenter un diagnostic de leur offre existante en matière d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA ainsi que des besoins identifiés sur le marché du travail local
- passer des marchés publics ou des appels à projets en vue d'un accompagnement social et professionnel renforcé des bénéficiaires du RSA au titre de la «Garantie d'activité», visant à répondre aux difficultés identifiées lors de ce diagnostic ;
- orienter les bénéficiaires du RSA vers la Garantie d'activité en fonction des critères définis en complémentarité avec Pôle emploi dans le cadre du déploiement de l'accompagnement global.

Article 4.2 Engagements de l'Etat

L'Etat mobilisera un financement à hauteur de 15 millions d'euros en 2019 puis 45 millions d'euros en 2020, 90 M€ en 2021 et 100 M€ en 2022, sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances. Cet effort complète la mobilisation de financements supplémentaires de l'Etat visant à améliorer l'orientation et l'accompagnement de l'ensemble des BRSA.

Ces crédits seront versés dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi signées entre l'État et les Départements.

Article 5 – Pilotage et évaluation de la coopération au niveau national

Article 5.1 : Pilotage

Un comité de pilotage composé de représentants de l'Assemblée des Départements de France, de Pôle emploi et de l'État sera mis en place. Il se réunira chaque année pour définir les orientations nationales et les axes de travail, faire le bilan du partenariat et examiner les difficultés éventuelles rencontrées, ainsi que les bonnes pratiques. Il veillera également aux évolutions nécessaires en matière d'échanges d'information. Dans un premier temps, il définira les modalités d'observation des départements pilotes qui feront l'objet d'un suivi régulier afin de dégager des enseignements pour les départements qui s'engageront ultérieurement.

Un comité de pilotage territorial, composé de représentants du Conseil départemental, des services de l'État, de Pôle emploi, des opérateurs publics ou privés intervenant dans le champ de la Garantie d'activité



départementale, sera réuni au moins deux fois par an. Il pourra associer d'autres niveaux de collectivités ou d'autres opérateurs locaux (Caisses d'allocations familiales, missions locales, PLIE...) s'il l'estime nécessaire. Il fera le bilan du partenariat territorial, examinera les difficultés éventuelles, partagera les bonnes pratiques identifiées et proposera les modalités pour en favoriser le déploiement sur tout le territoire. Un *reporting* pourra être organisé le cas échéant dans le cadre du service public de l'emploi départemental (SPED).

Article 5.2 : Indicateurs et suivi

L'État s'engage à assurer un *reporting* régulier des politiques d'insertion menées dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (nombre de marchés publics / appels à projets et de conventions signés, nombre de départements engagés, axes de partenariat déployés). Ce suivi doit permettre de mieux mesurer l'efficacité de l'accompagnement proposé. Dans ce cadre, les Départements assureront une veille permanente pour recenser les pratiques innovantes sur leurs territoires et transmettront au 31 décembre de chaque année un rapport sur la mise en oeuvre du dispositif.

Article 6 – Durée et évaluation

Le présent protocole participe à définir un champ de partenariat et d'actions sur les trois prochaines années, entre 2019 et 2021. Il fera l'objet d'une concertation nationale annuelle et d'une évaluation partagée à la fin de ce délai.



ANNEXE – Appels à projets / marchés publics

Le recours à l'appel à projets nécessite une vigilance particulière, afin de ne pas encourir une possible requalification en contrat de la commande publique. En effet, il existe une forte porosité entre contrat de la commande publique et appel à projets. L'appel à projets ne doit pas permettre que la subvention soit requalifiée en marché public par la suite, notamment en prévoyant un cahier des charges trop prescriptif qui permettrait de dire que l'initiative relève de la personne publique, ou d'établir un lien direct entre financement et contrepartie attendue.

En effet, la définition légale de la subvention la différencie très clairement du marché public, quant à l'initiative du projet et à la contrepartie versée.

La circulaire n° 5811/SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, précise que « la subvention est octroyée par une autorité administrative (...) aux organismes de droit privé porteurs d'une initiative propre qu'ils ont préalablement définie et qu'ils entendent mettre en œuvre ».

Par ailleurs, le pouvoir public, qui accorde une subvention, n'attend aucune contrepartie directe de la part du bénéficiaire. L'absence de contrepartie de la subvention n'implique, toutefois, pas l'absence de conditions à l'utilisation des fonds pour son bénéficiaire. Dans la mesure où une subvention est subordonnée à un motif d'intérêt général, la collectivité publique peut subordonner son octroi à une utilisation déterminée des fonds.

L'appel à projets doit donc permettre aux Conseils départementaux de définir une thématique générale d'accompagnement des bénéficiaires, sans être trop prescriptif. Dès lors qu'un projet est défini, conçu et programmé par une autorité publique et qu'elle en tire une contrepartie directe, le régime des subventions ne peut s'appliquer et la conclusion d'un contrat de la commande publique est indispensable. Les Départements qui choisissent de passer par un appel à projets suivi de l'attribution de subventions devront en conséquence sécuriser cette procédure au regard des règles de la commande publique.

En résumé → quelles questions se poser ?

1. Qui est à l'initiative du projet ?

L'association est-elle à l'initiative du projet ?

Les associations peuvent librement présenter un projet à une administration et solliciter auprès d'elle une subvention. Il faut considérer qu'une association est entièrement à l'initiative du projet lorsqu'elle présente spontanément son projet à l'autorité publique.

Ai-je lancé un appel à projets ?

Dans le cas où une autorité publique souhaite subventionner une activité, un projet ou une action dans un secteur particulier, sur lequel interviennent des associations, elle peut lancer un appel à projets afin de susciter des manifestations d'intérêt. Dans ce cas, la notion d'initiative du projet doit être étudiée plus précisément.

Si l'autorité publique est à l'initiative du projet, il existe un risque de requalification en contrat de commande publique.

2. La définition des modalités d'exécution du projet

Dans le cadre de cet appel à projets, ai-je défini précisément les modalités d'exécution du projet ? Ce projet est-il défini par la collectivité, éventuellement en lien avec l'association ?

L'appel à projets peut être rédigé de façon plus ou moins prescriptive. Dans le cas où il définit précisément les actions attendues de la part de l'association et que les modalités d'exécution de ces actions sont clairement établies, le risque de requalification est plus important, parce que le juge considère que l'autorité publique a défini précisément son besoin.

Il convient d'être vigilant dans la rédaction de l'appel à projets à laisser toute sa place à l'initiative de l'association dans les actions à conduire et la façon dont elles sont mises en œuvre.

Est-ce que la subvention vise à soutenir l'activité générale de l'association ou au contraire vise à financer un projet particulier précisément défini ?



Une subvention versée pour financer l'activité globale d'une association encourt un risque assez faible de requalification car il est peu vraisemblable que l'objet de l'association soit précisément de répondre à un besoin de l'administration.

En revanche, le fait de subventionner un projet particulier est un indice sur la possible requalification en contrat de la commande publique et ce d'autant plus si le projet est défini et piloté par l'autorité publique.

Si l'autorité publique a défini les modalités d'exécution dans le but de financer une ou des actions particulières, même si elle n'est pas à l'initiative du projet, il existe un risque de requalification en contrat de commande publique.



Protocole national ADF - DGEFP - Pôle emploi

« Approche globale de l'accompagnement et actions communes visant à soutenir les actions d'insertion professionnelles »

Préambule

Le renforcement de l'approche globale de l'accompagnement par les Conseils départementaux et Pôle emploi porté par ce nouveau protocole s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Une approche globale de la situation des demandeurs d'emploi, qui met ceux-ci au cœur de l'action et permet l'alliance de travail des conseillers en évolution professionnelle de Pôle emploi et des travailleurs sociaux du territoire, améliore sensiblement la qualité des parcours d'insertion sociale et professionnelle et accélère le retour à l'emploi des personnes les plus fragiles.

En tirant profit de l'expérience et des résultats obtenus dans le cadre du premier protocole national portant sur l'approche globale de l'accompagnement, l'Assemblée des Départements de France (ADF) et Pôle emploi décident de poursuivre et renforcer la mobilisation des agences Pôle emploi et des Conseils départementaux. Là où les Départements le souhaitent, d'autres acteurs du champ social pourraient être associés à l'approche globale de l'accompagnement afin de faire bénéficier un plus grand nombre de demandeurs d'emploi des actions menées dans le cadre de cette coopération.

Ce second protocole définit les conditions nécessaires et indispensables qui doivent être réunies dans chaque département pour renforcer davantage cette coopération au profit des demandeurs d'emploi les plus fragiles. Il laisse, à l'instar du premier, une place importante au niveau local pour que cette coopération puisse être adaptée aux besoins des territoires et des publics, en fonction des forces en présence et des relations entre le Département, les différents acteurs locaux du champ social et Pôle emploi. Il pose les termes d'un cadre évolutif que ses signataires souhaitent vertueux et pouvant s'adapter à la diversité des situations locales. Il sera enfin pleinement intégré aux conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi signées entre l'État et les Départements dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Au-delà des obligations conventionnelles liées à la mise en œuvre de la loi sur le RSA et afin d'apporter des réponses diversifiées, personnalisées et adaptées aux besoins des demandeurs d'emploi rencontrant des freins sociaux et professionnels, l'organisation des relations entre les Départements et Pôle emploi continue de se structurer autour des trois principaux axes de coopération du protocole précédent :

- **Axe 1 :** L'accessibilité des services aux demandeurs d'emploi via la mise à disposition des professionnels qui les accompagnent d'une information sur les ressources sociales et partenariales du département.



- **Axe 2** : La mise en œuvre d'un accompagnement global, c'est-à-dire la prise en charge conjointe des besoins sociaux et professionnels par un conseiller Pôle emploi et un professionnel du travail social travaillant de manière simultanée et complémentaire ;
- **Axe 3** : La mise en œuvre d'un accompagnement social exclusif en inscrivant celui-ci dans une logique de parcours global.

Ce partenariat renforcé fait l'objet du titre I de la présente convention.

Outre la mobilisation de l'approche globale de l'accompagnement, l'Assemblée des Départements de France et Pôle emploi souhaitent développer les échanges de données utiles à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et développer des initiatives contribuant plus largement à l'insertion des publics les plus fragiles. **Ces actions communes font l'objet du titre II du présent accord.**



TITRE 1 : APPROCHE GLOBALE DE L'ACCOMPAGNEMENT

Article 1 - Enjeux et objectifs

L'enjeu principal du partenariat entre Pôle emploi et les Départements consiste à poursuivre la mise en œuvre d'une approche globale de l'accompagnement articulant les expertises emploi et social des réseaux respectifs pour faciliter la levée des freins périphériques à l'emploi et le retour à l'emploi.

La force de ce partenariat réside dans sa capacité à apporter des réponses de proximité à tous les demandeurs d'emploi qui en ont besoin quels que soient leurs statuts.

Il vient compléter et enrichir les coopérations définies dans le cadre de la politique d'insertion des départements (Programme départemental d'insertion et Pacte territorial pour l'insertion) et s'inscrit dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et les conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi prévues à ce titre entre l'État et les Départements.

Le présent accord a pour objet de promouvoir un cadre de référence national visant à renforcer les relations entre les Départements et Pôle emploi. Il établit les conditions nécessaires pour que ce partenariat puisse être opéré dans les territoires, en termes de moyens et de méthode de mise en œuvre.

Dans chaque département, les modalités opérationnelles sont définies localement en fonction des pratiques existantes et des situations territoriales et ce dans l'objectif d'offrir les services proposés au plus grand nombre de demandeurs d'emploi.

Dans les territoires concernés, des conventions départementales déclineront les engagements de l'approche globale de l'accompagnement en précisant notamment l'articulation des interventions entre Pôle emploi et le Département, les moyens humains mobilisés et les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi.

Les signataires de ce protocole national actent également qu'il est possible, pour chaque département qui le souhaite, d'ouvrir l'accompagnement global à d'autres acteurs du champ social aux conditions cumulatives suivantes :

- 1) que le principe de cette ouverture soit mentionné dans la convention ou acté dans un relevé de décisions d'un comité de pilotage ;
- 2) que les acteurs du champ social en question aient en leur sein des professionnels du travail social ;
- 3) qu'aucune contribution financière ne soit demandée par ces acteurs à Pôle emploi pour la mise en œuvre de leur accompagnement social dans le cadre de l'accompagnement global.



Article 2 - La coopération entre Pôle emploi et les Départements pour la mise en œuvre de l'approche globale de l'accompagnement

3 axes de partenariat sont proposés, afin :

- d'améliorer l'accessibilité des ressources sociales et partenariales pour les demandeurs d'emploi ;
- de proposer un accompagnement global aux demandeurs d'emploi qui en ont besoin ;
- de proposer un suivi social exclusif aux demandeurs d'emploi pour lesquels il s'agit d'un préalable.

Article 2-1 : Améliorer l'accessibilité des services aux demandeurs d'emploi (axe 1)

La coopération dans le cadre de cet axe consiste à mettre à disposition des professionnels qui les accompagnent une information sur les ressources sociales et partenariales du Département.

Dans le cadre du partage de ces informations, l'utilisation et la mise à jour de la base de ressources partenariales numérique mise à disposition par Pôle emploi est particulièrement encouragée.

Cette base permet aux professionnels de partager les informations sur les ressources du territoire en matière de réponse aux différents types de freins. Elle permet également de faciliter l'accès des professionnels du social à l'information sur l'offre de services de Pôle emploi.

Cette coopération vient compléter l'ensemble des dispositifs et partenariats destinés à lever les freins périphériques et à lutter contre le non-recours aux droits.

Article 2-2 : Proposer aux demandeurs d'emploi qui en ont besoin un accompagnement global (axe 2)

La coopération dans le cadre de cet axe consiste à permettre la prise en charge conjointe et articulée des besoins sociaux et professionnels par un conseiller Pôle emploi dédié et un professionnel du travail social.

Les signataires proposent que dans chaque département soit mis en place cet accompagnement global dans le respect des **principes directeurs suivants** :

2-2-1 Garantir une mobilisation optimale de l'accompagnement global

Les conseillers de Pôle emploi peuvent accompagner chacun environ 70 personnes en accompagnement global. Pour mobiliser pleinement cette capacité, les parties à la convention s'engagent à :

- **Partager entre agences et services sociaux la responsabilité de l'orientation vers l'accompagnement global**

L'orientation vers l'accompagnement global peut être réalisée par le conseiller Pôle emploi ou par le travailleur social, chacun étant responsable de la bonne détection de publics pour lesquels ce type d'accompagnement est le plus bénéfique. Pour garantir un portage partagé, un ensemble de leviers est



mobilisable : immersions croisées, connaissance des offres de services réciproques, information et communication sur l'activité et les résultats.

Les process d'orientation et les modalités d'entrée en accompagnement global seront précisés dans les conventions conclues entre les Départements et Pôle emploi.

Indicateur proposé : part d'orientations issues de chacun des réseaux

- **Réduire les délais d'entrée en accompagnement, pour une prise en charge plus rapide**

Il s'agit de garantir la mise en place de circuits permettant d'accélérer la phase de diagnostic partagé et d'assurer au demandeur d'emploi un démarrage dans les délais les plus courts possibles de l'accompagnement global. En effet, en moyenne nationale, sur une année, le délai d'entrée en accompagnement global reste de 32 jours après proposition par un conseiller Pôle emploi.

En fonction des situations et volontés des partenaires, cela pourrait passer par une entrée reposant sur une **définition conjointe dans chaque territoire de critères d'orientation** que le conseiller Pôle emploi ou le professionnel du travail social se chargeraient de vérifier l'un pour le compte de l'autre, sans double validation. L'expérience de plusieurs départements a démontré que cette modalité organisationnelle permet de réduire de manière significative le délai d'entrée en accompagnement global.

D'autres circuits permettant d'accélérer l'entrée en accompagnement global pourraient être mis en place dans les départements où un tel niveau de simplification n'est pas envisageable. De plus, le Département et Pôle emploi veilleront à définir les modalités d'arbitrage dans les cas de désaccord sur une entrée en accompagnement global.

Indicateur proposé : « délai moyen d'entrée en accompagnement global » (mesure du temps écoulé entre la proposition par un conseiller ou un professionnel du travail social et le démarrage effectif de l'accompagnement global). L'objectif partagé d'ici 2021 pourrait être de 3 semaines.

Cet indicateur doit également être intégré aux conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi entre l'État et les Départements.

- **Garantir la possibilité d'accès à l'accompagnement global pour tous les demandeurs d'emploi en ayant besoin**

Si les bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA) doivent constituer une part majoritaire des bénéficiaires, l'accompagnement global doit pouvoir être proposé à d'autres demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, les non BRSA représentent ainsi 38 % des bénéficiaires de l'accompagnement global.

- **Avec l'accord du département, associer à la mise en œuvre de l'accompagnement global d'autres acteurs du champ social (CAF, CCAS, MSA, services sociaux spécialisés...)**



Cette ouverture doit permettre de pouvoir proposer d'élargir et de faciliter l'accès à l'accompagnement global pour un plus grand nombre de demandeurs d'emploi.

2-2-2 Améliorer l'accompagnement et ses résultats

- **Renforcer la coordination conseiller/professionnel du travail social**

L'efficacité de l'accompagnement global est significativement plus élevée lorsque les travailleurs sociaux sont dédiés à cette activité. Les Départements privilégieront en premier lieu ce mode d'organisation.

À défaut, il leur appartiendra de mettre en place une gouvernance facilitant la mobilisation des travailleurs sociaux et la nomination d'un coordinateur en contact avec le conseiller de Pôle emploi.

Indicateur proposé :

Nombre d'ETP entièrement dédiés par Pôle emploi à l'accompagnement global ; Nombre d'ETP entièrement dédiés par le Conseil départemental à l'accompagnement global.

Ou

Nombre moyen de travailleurs sociaux en relation avec chaque conseiller de Pôle emploi.

Cet indicateur doit également être intégré aux conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi entre l'État et les Départements.

- **Systematiser le suivi dans l'emploi**

Le suivi dans l'emploi est prévu dans certaines conventions départementales relatives à l'approche globale de l'accompagnement, il s'agit de le systématiser dans toutes les futures conventions. Il pourrait être également prévu dans celles-ci que le professionnel du travail social soit associé, aux côtés du conseiller dédié à l'accompagnement global, à ce suivi dans l'emploi.

- **Renforcer l'animation et le pilotage conjoints entre managers de Pôle emploi et des services sociaux**

Le partage de l'animation et du pilotage de cet accompagnement aux niveaux départemental mais aussi local est essentiel pour en assurer l'efficacité.

L'évaluation partagée de l'approche globale de l'accompagnement, réalisée dans le cadre de l'accord national 2014-2017, souligne « *une plus grande efficacité de l'accompagnement global lorsque les travailleurs sociaux sont dédiés, mais aussi lorsqu'il existe une animation spécifique dans les territoires d'action sociale.* »

Article 2-3 : Proposer un suivi social exclusif aux demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés sociales bloquant de façon manifeste leur recherche d'emploi (axe 3)

Les demandeurs d'emploi sont orientés vers un professionnel du travail social (du Département, d'un Centre Communal ou Intercommunal d'Action Sociale ou d'un partenaire) pouvant délivrer un



accompagnement social en amont de la recherche d'emploi. Les modalités de mise en œuvre de cette orientation sociale sont à établir localement en fonction des pratiques existantes, notamment celles en vigueur pour la réorientation des bénéficiaires du RSA. L'orientation vers ce suivi social exclusif relève également d'un diagnostic partagé et sur des critères définis entre les partenaires et d'une décision commune entre les acteurs concernés.

Ce suivi social exclusif a vocation à permettre aux demandeurs d'emploi concernés de mettre en veille leurs obligations vis-à-vis de Pôle emploi le temps de lever suffisamment les freins sociaux qui bloquent toute démarche d'insertion professionnelle. À l'issue de cette étape, en accord avec le travailleur social, les demandeurs d'emploi réactivent leurs parcours d'insertion professionnelle. La concertation mise en place entre Pôle emploi et les services sociaux vise à accompagner au mieux les demandeurs d'emploi lors de ces différentes étapes dans une logique de parcours global.

Article 3 – Les engagements réciproques de l'approche globale de l'accompagnement

Article 3-1 – Au niveau départemental

D'une part, **Pôle emploi** :

- assure l'accompagnement sur le champ de l'emploi de tous les demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés d'ordre social suivant les modalités de suivi et d'accompagnement définies dans le cadre de son offre de service sans contrepartie financière du Département. Pôle emploi consacre actuellement près de 1 000 conseillers dédiés pour assurer l'accompagnement global ;
- met à disposition sans contrepartie financière la base numérique de ressources partenariales ;
- désigne un référent au sein de ses directions territoriales en charge du suivi de la mise en œuvre des engagements et des relations avec les référents du Conseil départemental.

D'autre part, **le Département** :

- désigne des travailleurs sociaux pour assurer les complémentarités emploi/social dans le cadre de l'approche globale de l'accompagnement et les articulations entre les institutions aux différents niveaux territoriaux ;
- assure l'accompagnement social exclusif des demandeurs rencontrant des difficultés sociales qui bloquent temporairement la recherche d'emploi ;
- mobilise dans le cadre de leurs champs de compétences respectifs des actions sociales et des moyens pour lever les freins des demandeurs d'emploi qui peuvent en avoir besoin ;
- désignent un référent en charge du suivi de la mise en œuvre des engagements et du lien avec le référent désigné par Pôle emploi.

Art 3-2 La mobilisation du Fonds Social Européen (FSE)

Le FSE pourra être mobilisé par les Départements et/ou par Pôle emploi pour la mise en œuvre de l'accompagnement global des demandeurs d'emploi.



Dans un souci de visibilité, les actions conduites respectivement par les Départements et/ou par Pôle emploi sont inscrites à l'axe 3 « lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion » du Programme Opérationnel National pour l'emploi et l'inclusion en métropole au titre de la priorité d'investissement 9.1, inclusion active.

Le financement par le FSE fera l'objet de deux opérations distinctes gérées dans les conditions suivantes :

- pour Pôle emploi, le financement relèvera des crédits gérés sur le volet central du programme ;
- pour les Départements, le financement relèvera du volet déconcentré du programme, et dans le cadre des conventions conclues au niveau territorial avec les DIRECCTE.

Article 3-3 – Promotion - Communication

Les signataires s'engagent à organiser en concertation la promotion et la communication des informations relatives à leur partenariat.

Ils s'engagent également à respecter les règles de publicité inhérentes à la mobilisation du FSE.

Pôle emploi apportera sa connaissance des accords conclus au niveau local avec les Départements et des données statistiques portant sur les personnes suivies dans le cadre de l'accompagnement global.

En demandant la mobilisation du FSE, les Départements et Pôle emploi s'engagent à respecter les obligations réglementaires en termes de suivi des participants et de renseignement des indicateurs de réalisation et de résultat y afférents.

L'ADF de son côté assurera une veille permanente, au sein de ses instances, pour recenser les pratiques innovantes qui émergeraient dans le cadre de ce partenariat ainsi que les difficultés remontées par les Départements dans ce cadre.



TITRE II : ECHANGES DE DONNEES ET DEVELOPPEMENT DE PRATIQUES CONCOURRANT A L'INSERTION DES PUBLICS

Article 1 : Sécuriser les échanges de données nécessaires à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Les échanges de données entre le Département et Pôle emploi sont indispensables pour fluidifier les parcours des bénéficiaires du RSA. Deux conventions : celle dite « LRSA DE » et celle relative « aux modalités d'échange de données portant sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active » déterminent actuellement les informations échangées entre Pôle emploi et les Conseils départementaux dans le cadre du suivi des parcours des bénéficiaires du RSA. Il apparaît cependant que certaines données complémentaires devraient être échangées afin d'améliorer la fluidité et la qualité des parcours. Il en est ainsi de :

- données personnelles relatives au profil du demandeur ;
- données utiles à l'accompagnement, telles que les informations issues du « recueil des données socio-professionnelles » et données relatives aux actions initiées dans le cadre du parcours d'accompagnement ;
- données de nature statistique et d'évaluation.

Un groupe de travail technique réunissant des représentants de Pôle emploi, de la Cnaf, de l'ADF et de Conseils départementaux sera conduit en 2019 afin de finaliser la liste des données utiles d'ici fin mars 2019 et définir, d'ici la fin du 1^{er} semestre 2019, les modalités techniques d'échange.

Les résultats de ces travaux feront l'objet d'une annexe technique jointe par avenant à ce présent protocole.

Les parties s'engagent à accomplir les formalités requises pour la mise en conformité de ces échanges avec le Règlement européen sur la protection des données.

Article 2 : Promouvoir le développement des pratiques contribuant à l'insertion des publics les plus fragiles.

En tenant compte des réalités départementales, ces pratiques devront permettre :

- d'améliorer l'accès aux droits fondamentaux (santé, logement, emploi, accès aux services publics et à l'éducation...) ;
- de contribuer à la cohésion sociale des territoires.



Les partenaires sont notamment encouragés à porter leurs efforts sur les axes de travail commun suivants :

a) L'amélioration de l'inclusion numérique en :

- ✓ soutenant l'émergence d'espaces de médiation numérique et des hubs soutenus dans le cadre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif ;
- ✓ coordonnant leurs actions de détection et d'accompagnement des publics en situation d'exclusion numérique ;
- ✓ participant à la formation des animateurs des espaces numériques sur la connaissance des offres de service des signataires.

b) L'accompagnement des mobilités géographiques par :

- ✓ le développement de partenariats pour une meilleure connaissance et un meilleur repérage des problématiques de mobilité ;
- ✓ le soutien aux solutions de mobilité adaptées aux publics et aux territoires.

c) Le développement de solutions de garde d'enfants par :

- ✓ la promotion de la plateforme « Ma cigogne », un service ponctuel de garde d'enfant de 0 à 3 ans pour faciliter les démarches de recherche d'emploi des personnes en insertion professionnelle ;
- ✓ le développement de places en crèches à vocation d'insertion professionnelle (AVIP).

d) La mise en situation des demandeurs d'emploi

Les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP), créées par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, ont pour objet de servir utilement les parcours d'accès à l'emploi et de sécurisation professionnelle des bénéficiaires, en leur permettant soit de découvrir un métier ou un secteur d'activité, soit de confirmer un projet professionnel, soit d'initier une démarche de recrutement. L'expérience a montré que la confrontation à des situations réelles de travail constitue un puissant vecteur d'insertion et de levée des freins à l'emploi.

Si les Conseils départementaux ne sont pas prescripteurs de droit commun de PMSMP, leur compétence en matière d'insertion peut leur donner vocation à devenir prescripteurs conventionnés pour l'ensemble des personnes qu'ils accompagnent, qu'elles soient ou non bénéficiaires du revenu de solidarité active. Aussi Pôle emploi délèguera aux Conseils départementaux la prescription de la PMSMP pour tout public suivi par ses professionnels de l'insertion sociale ou professionnelle. Le Conseil départemental devra alors signer une convention de délégation avec Pôle emploi et prendre en charge les cotisations d'accidents du travail et maladies professionnelles.

e) La réalisation d'actions conjointes pour favoriser les recrutements

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté prévoit un partenariat renforcé avec les entreprises intitulé « Un nouvel engagement des entreprises dans la lutte contre la pauvreté ». Des Conseils



départementaux souhaitent initier des actions favorisant un retour rapide à l'emploi des bénéficiaires du RSA proches de l'emploi.

Pôle emploi pourra contribuer à ces actions en facilitant l'utilisation de l'API offres d'emploi par les départements souhaitant valoriser les offres d'emploi de leurs territoires auprès des publics RSA.

Les équipes emploi des Conseils départementaux et les conseillers entreprise pourront également s'associer dans des actions de recrutement ou de promotion des métiers, telles #VersUnMétier, des forums ou jobdating...

Des projets communs spécifiques pourront en outre être organisés pour promouvoir les profils des BRSA auprès d'entreprises partenaires du Département ou de Pôle emploi.

f) L'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap :

Les partenaires sont encouragés à travailler sur les dimensions suivantes :

- en lien avec les MDPH, la sécurisation de l'identification et de l'orientation des personnes en situation de handicap vers le service public de l'emploi ;
- la mise en place et la consolidation des parcours répondant aux besoins de préparation à l'emploi et de qualification des personnes handicapées et des entreprises.

Ils pourront également conduire des expérimentations de nouveaux services concourant à l'insertion des publics les plus fragiles.

Le développement d'une culture partagée autour des enjeux de cohésion sociale et d'emploi sera, par ailleurs, favorisé, avec :

- l'organisation de formations interinstitutionnelles ;
- le développement des échanges entre managers et agents des différentes structures partenaires ;
- le développement et partage d'outils numériques facilitant l'action des professionnels et contribuant à améliorer les parcours.



TITRE III – DISPOSITIONS COMMUNES

Article 1 - Pilotage et évaluation de la coopération au niveau national

Article 1-1 – Pilotage

Un comité de pilotage composé de représentants de Pôle emploi, de l'ADF et de l'Etat se réunira tous les ans pour définir les orientations nationales et les axes de travail, faire le bilan du partenariat et examiner les difficultés éventuelles rencontrées, ainsi que les bonnes pratiques. Il veillera également aux évolutions nécessaires en matière d'échanges d'information.

Article 1-2 – Indicateurs et suivi

Les signataires du présent protocole s'engagent à partager les résultats quantitatifs et qualitatifs en termes d'accès à l'emploi et de satisfaction des demandeurs d'emploi BRSA. Ils assurent le suivi du déploiement du protocole national (nombre de départements sur lesquels l'accord national est déployé, focale sur le niveau de mise en œuvre des différents axes dont en particulier l'accompagnement global).

Article 2 : Ouverture des données publiques de Pôle emploi

Conformément aux dispositions du livre III du code des relations entre le public et l'administration (modifié par la loi n°2016-1321 pour une république numérique du 7 octobre 2016) relatif à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, Pôle emploi s'inscrit pleinement dans une démarche d'ouverture des données produites ou reçues dans l'exercice de ses missions. A ce titre, les partenaires sont informés que Pôle emploi met à disposition du public le présent protocole de partenariat sur le site internet accessible à l'adresse <http://pole-emploi.org>.

Article 3 - Durée et évaluation

Le présent protocole participe à définir un champ de partenariat et d'actions sur les 3 prochaines années, entre 2019 et 2021. Il fera l'objet d'une concertation nationale annuelle et d'une évaluation partagée à la fin de ce délai.