

Accompagnement social et référent unique

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

La stratégie de lutte contre la pauvreté dévoilée par le Président de la République en septembre 2018 contient un ensemble d'orientations qui ont retenu l'attention. Il en va, ainsi, du projet, en attente de définition, de « revenu universel d'activité ». Il en va, aussi, de l'objectif d'éradication de la « grande pauvreté » sur le temps d'une génération. Il en va, encore, du projet, tout aussi en attente de définition, d'un « service public de l'insertion ». Une ambition, parmi d'autres, de cette stratégie consiste à réduire les problèmes de non-recours en visant un accès facilité aux droits et à l'emploi. D'où une double idée de révision, d'une part, des prestations (ce sera le revenu universel dit d'activité) et, d'autre part, de l'accompagnement (ce devrait être le service public de l'insertion). Alors que les discours sont prononcés, les premières mesures annoncées et les grands chantiers ouverts, on traite ici de l'un d'entre eux, celui de l'accompagnement.

L'ajustement des prestations et de l'accompagnement est un travail de longue haleine⁽¹⁾. Il procède de révisions paramétriques, mais également d'évolutions

structurelles. Celles-ci passent par des mutations profondes, en cours. Le système français de protection sociale a atteint aujourd'hui son objectif d'universalisation, au sens de généralisation à l'ensemble de la population⁽²⁾. Il doit maintenant atteindre son nouvel objectif de personnalisation, c'est-à-dire d'adaptation aux situations individuelles.

La personnalisation ne passe pas uniquement par des prestations adaptées, dans leur montant et dans la réactivité de leur gestion, mais aussi par l'extension de la logique des parcours personnalisés. Pour la protection sociale, il y a là une nouvelle articulation nécessaire entre prestations monétaires et services d'accompagnement.

La stratégie pauvreté cherche, à sa manière, à répondre à ces défis. Au-delà des urgences immédiates et des recompositions à venir dans les prestations sociales, principalement le RSA, elle aspire explicitement à de « l'émancipation ». Cette émancipation passe certainement par des moyens de vivre, mais aussi par un accompagnement plus efficace des personnes en difficulté. Il y

(1) V., en ce sens, un rapport rendu au Premier ministre, pour alimenter cette stratégie pauvreté, C. Cloarec, J. Damon, La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés, sept. 2018, www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_christine_cloarec-le_nabour_et_julien_damon_sur_la_juste_prestation.pdf

(2) Pour une mise en perspective avec l'actualité des réformes, v. l'entretien avec M. Borgetto et R. Lafore, « Pognon de dingue »... Et après ?, *Le Point*, 22 nov. 2018.

a peut-être une contradiction dans les termes à vouloir à la fois émanciper et accompagner. Tout dépend certainement de ce que l'on baptise accompagnement.

Alors donc que s'ouvre, dans la lancée de la stratégie contre la pauvreté, la discussion technique sur ce que pourrait être un « service public de l'insertion », évoquant des réformes nécessaires au titre de l'accompagnement, cet article veut faire le point sur les enjeux du secteur. On y soutient une thèse : celle de la nécessité d'aller, bien au-delà du cas du RSA, vers un accompagnement véritablement personnalisé, avec un projet de référent unique. D'abord un constat : la révi-

sion de l'accompagnement et du travail social mobilise moins d'énergies et de compétences que la réforme technique des prestations. Or de nouvelles modalités d'accompagnement, mieux organisées, auraient certainement bien davantage d'impacts qu'une refonte des prestations, aussi ambitieuse soit-elle.

Pour le dire de façon ramassée : il y a bien plus à attendre d'une réforme de l'intervention sociale que d'une énième recomposition des prestations sociales et du RSA en particulier. En termes d'efficience, pour mieux lutter contre la pauvreté, la perspective d'un référent unique importe certainement plus que celle d'un revenu universel d'activité.

I - Un chantier capital

2

Pour mieux lutter contre la pauvreté, le problème de la complexité est rituellement dénoncé. Jean-Jacques Dupeyrou a eu cette formule : « plus la détresse est grande, plus le système est opaque »⁽³⁾. Un ménage ou un individu rencontre des difficultés. Éligible ou non à une palette de prestations, nationales et locales, il se trouve confronté effectivement à une myriade d'institutions : caisses de sécurité sociale, au premier rang desquelles les CAF, communes et CCAS, départements, Pôle Emploi, organismes complémentaires, secteur associatif investi dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La simplification des prestations elles-mêmes est, bien entendu, un souhait exprimé très majoritairement. Une source importante des non-recours, mais aussi des indus et des fraudes, se trouve dans les recoins de leurs règles. Simplifier la gestion des prestations, par harmonisation de certaines de leurs

dimensions, est difficile. Mais tout à fait possible. Rapprochement des fichiers, harmonisation des bases ressources, usage le plus limité possible du système déclaratif, coopérations renforcées des gestionnaires : telles sont les pistes sur lesquelles travaillent les administrations⁽⁴⁾. Il y a là une dimension éminemment technique, faite d'évolution du droit et des systèmes d'information.

Une autre amélioration de l'action passe par le deuxième pan nécessaire de propositions et d'évolutions : l'actualisation des méthodes et moyens d'accompagnement.

Tout ne résultera pas, en effet, de l'interconnexion des fichiers et de l'interopérabilité des systèmes d'information. À degré de complexité égal du droit, à législations inchangées, il est possible de grandement améliorer l'accès aux droits en faisant des efforts en matière d'accompagnement.

(3) J.-J. Dupeyrou, Pour ouvrir le débat sur la complexité, Dr. soc. 1995. 758.

(4) V. IGAS/IGF (rapport), La modernisation de la délivrance des prestations sociales, juin 2017. Et sur les échanges de données, v. IGAS/IGF (rapport), L'optimisation des échanges de données entre organismes de protection sociale, févr. 2016.

Il y a là un chantier tout aussi important que celui de la réforme des prestations. Ce chantier comporte des dimensions institutionnelles, avec une nécessité de réviser et d'adapter les métiers de l'intervention sociale, tant dans leur contenu que dans l'organisation générale des responsabilités en la matière. Les expériences et projets en termes de « référent de parcours » ou de « référent unique » ont ici, parmi d'autres expériences et idées, toute leur importance.

D'une façon générale, l'accès aux droits ne dépend donc pas uniquement de la refonte des prestations. Il relève aussi largement des évolutions du travail social. Le décret du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social, l'inscrit d'ailleurs pleinement et très explicitement dans le champ de l'accès aux droits et de l'accompagnement. Ce texte précise que « le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté », soulignant que « le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social ».

Émerge de fait, de manière encore dispersée, un droit à l'accompagnement. Il se retrouve dans plusieurs domaines du droit de l'emploi et du droit des prestations sociales⁵. Le code du travail organise ainsi des modalités variées

d'accompagnement vers et dans l'emploi. Il contient, entre autres, un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi ayant pour objet de faciliter l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes qui, rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle, ont besoin d'un accompagnement social. Il contient également, autour de la « garantie jeunes » et des missions locales, un accompagnement intensif, comme modalité spécifique du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie. Les travailleurs handicapés peuvent bénéficier d'un dispositif d'emploi accompagné comportant un accompagnement médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle. Quant au registre des prestations sociales, les réformes successives engagées pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle ont multiplié les dispositifs. L'accompagnement devient une obligation contractuelle pour le partenaire institutionnel autant que pour le bénéficiaire. L'architecture d'ensemble de ce qu'est l'accompagnement, de ce que sont les responsabilités des uns et des autres, demeure cependant floue pour ne pas dire nébuleuse. De la simplification s'impose.

Régulièrement, comme dans le domaine des prestations, sont évoquées ou réclamées des pistes de simplification, de globalisation, de fusion⁶. Plutôt que de la coordination, rituellement souhaitée, il faut envisager de la simplification et de l'unification, volontairement décidées et mises en œuvre.

- (5) Sur l'accompagnement, v. F. Petit, *Le droit à l'accompagnement*, Dr. soc. 2008. 413. V. les dossiers *L'accompagnement social vers l'emploi*, Inform. soc., n° 169, 2012, et *L'accompagnement entre droit et pratique*, RDSS, n° 6, 2012. 977 s.
- (6) Nombre d'expertises ont en effet déjà été rendues, et depuis longtemps. V. par ex., il y a quinze ans, le rapport de B. Seillier et G. Maigne au Premier ministre, *Pour un contrat d'accompagnement généralisé*, juill. 2003. Ce document, établi à partir de constats de carence du RMI et des politiques d'insertion, appelait à « construire avec chaque bénéficiaire un parcours d'insertion individualisé avec pour objectif l'accès ou le retour à l'emploi ordinaire ». À cet effet, il s'agissait d'« offrir à tout bénéficiaire un accompagnement social et professionnel personnalisé », d'« assurer la coordination locale des politiques d'insertion professionnelle et de l'emploi », d'« intégrer la logique d'accompagnement dans l'ensemble des dispositifs ». V. aussi, le rapport du CNLE, établi dans le cadre de la préparation de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion, signé par B. Grouès et P. Nogrix, *Droits fondamentaux. Accès, exercice, recours*, juin 2004.

II - Qu'est-ce que l'accompagnement ?

Si les termes d'accompagnement et de parcours prennent de plus en plus d'importance et de consistance, ils désignent des contenus et des réalités dispersés. Alors que ce sujet, dont le cœur relève à la fois d'une partie du travail social et d'une partie des activités de gestion des droits, est maintenant si souvent mis en avant, il faut certainement de la doctrine et de la norme harmonisées en la matière.

Certaines institutions s'y emploient déjà. Pôle emploi, par exemple, balise précisément ce qu'est son accompagnement. Afin de faciliter le retour à l'emploi, Pôle emploi adapte, en effet, son offre de services aux besoins des demandeurs en termes de fréquence des contacts et de nature du suivi. Les prestations se déclinent, dès lors, suivant quatre modalités d'intervention :

suivi et appui à la recherche d'emploi : cette modalité s'adresse aux demandeurs les plus autonomes et proches du marché du travail. Dans cette situation, le conseiller Pôle emploi gère un portefeuille de 200 à 350 personnes, en veillant à ce qu'elles reçoivent des offres d'emploi et restent actives dans leur recherche. Les contacts sont essentiellement dématérialisés ;

accompagnement guidé : pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche, par des échanges physiques, téléphoniques ou par e-mail. Le conseiller gère alors un portefeuille de 100 à 150 personnes ;

accompagnement renforcé : à destination des personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ont impérativement besoin d'entretiens physiques réguliers avec leur conseiller. Ce dernier gère alors un portefeuille maximum de 70 demandeurs d'emploi dans cette situation ;

accompagnement global : en partenariat avec les conseils départementaux, pôle emploi met en place des binômes réunissant des conseillers Pôle emploi et des correspondants sociaux au sein des départements. Ces derniers mobilisent, au sein des services du département ou de structures partenaires, les professionnels de l'action sociale qui assurent un accompagnement global coordonné.

Cette approche de l'accompagnement des demandeurs d'emploi présente l'intérêt d'être bien intégrée au service public de l'emploi. Nombre de ses constituants pourraient, adaptés, être généralisés à ce que peut être un schéma général de l'accompagnement.

Les discussions sont longues sur les qualificatifs de l'accompagnement, qui pourrait être soit d'abord professionnel, soit d'abord social, soit, englobant ces deux dimensions, global. Avant peut-être de le qualifier, il importe de baliser les moments de l'accompagnement. On peut en distinguer trois.

■ *Accompagner vers la prestation* : « aller vers ». Mieux lutter contre le non-recours, sous ces différentes formes, c'est aller vers ceux qui ne demandent rien ou refusent l'aide. Cet « aller vers » (comme on le baptise souvent) passe, en particulier, par les équipes de prévention spécialisées auprès des jeunes et les maraudes auprès des sans-abri. Cette logique ne concerne pas uniquement les « grands exclus » en zones urbaines. Ceux-ci, pourtant très visibles dans les espaces publics, comptent certes parmi les « invisibles » des fichiers. Ils ne sont pas les seuls. En zone urbaine comme en zone rurale, se trouvent aussi des profils de populations n'ayant pas recours ou n'ayant plus recours à leurs droits ou aux soins. Les organismes ne peuvent plus rester dans l'unique posture consistant à attendre des dossiers remplis pour ouvrir des droits à des

prestations. Il leur faut aller vers (numériquement comme physiquement) leurs bénéficiaires potentiels. L'accès aux droits passe ainsi par une accessibilité accrue, en termes physiques, financiers, culturels. Plus que le seul traitement du non-recours aux prestations sociales, il s'agit de traiter de la « non-demande » d'intervention sociale⁷.

■ *Accompagner dans la prestation : « soutenir ».* Le travail d'accompagnement est, lorsque tous les droits, en termes de prestations, sont ouverts, un ensemble de tâches permettant d'appuyer les démarches entreprises par l'allocataire pour améliorer sa situation. Il ne s'agit pas de maintenir dans la prestation mais de stabiliser les droits en assurant un accompagnement ajusté. Il s'agit, pour les minima sociaux comme l'ASS ou le RSA, voire l'AAH, d'aider à lever les freins à une reprise d'activité, comme le niveau de formation, la garde d'enfant, la mobilité géographique. Globalement, avec l'accompagnement, le but recherché est d'aider la personne à retrouver son autonomie ou à la préserver.

■ *Accompagner hors de la prestation : « émanciper ».* S'il n'en va pas forcément de même pour tous les minima sociaux (avec, par exemple, le cas de l'ASPA), la logique de l'accompagnement n'est en rien d'accompagner forcément au long cours, mais de tout faire pour aider à quitter les dispositifs, en particulier par le retour à l'emploi. Le temps passé dans certains dispositifs est d'autant plus préoccupant que plus il est long, plus il devient difficile d'en sortir. Pour le RSA, 31 % des allocataires sont dans le dispositif depuis moins d'un an, mais 32 % le sont depuis plus de cinq ans. Il existe des cas extraordinaires, comme une quinzaine de personnes présentes de façon interrompue dans le dispositif depuis 1988. Mais la leçon générale, pour l'efficacité publique comme pour la situation des personnes, est que les allocataires passent trop de temps dans un dispositif qui se veut essentiellement transitoire. Pour l'accompagnement, si l'on peut se permettre donc l'expression, il s'agit donc aussi d'accompagner vers la sortie du dispositif.

III - Des révisions substantielles et sensibles

L'amélioration de l'accompagnement, par homogénéisation des pratiques, commande certes de la doctrine professionnelle mais aussi des révisions institutionnelles. Les métiers et responsabilités de l'accompagnement sont aujourd'hui éclatés entre organismes gestionnaires (caisses de sécurité sociale, Pôle emploi), action sociale légale et extra-légale des collectivités territoriales (bloc communal et sphère départementale) et associations assurant des services d'accompagnement pour le compte des pouvoirs publics.

Alors que l'on sait plutôt bien ce que sont les moyens financiers dévolus aux prestations sociales et à leur gestion, il n'en

va absolument pas de même du côté de l'accompagnement. Les travailleurs sociaux sont aujourd'hui employés, avec diverses spécialités, dans les départements, dans les villes et leurs CCAS, dans les caisses de sécurité sociale, mais aussi dans la sphère associative qui, par délégation, s'occupe des tutelles aux prestations mais aussi de l'accompagnement des cas les plus difficiles.

Il est aujourd'hui impossible, même à grandes mailles, de dire combien de personnes sont en charge de l'accompagnement, alors que l'accompagnement est érigé en nouvelle priorité. Il importe donc de faire mieux.

(7) V. le rapport IGAS, *Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ?*, 2005.

Travail social et accompagnement : combien de divisions ?

Accompagnement et parcours figurent en bonne place dans les nouvelles conceptions et priorités de la protection sociale. Mais de quoi s'agit-il ? Et, d'abord, combien de professionnels sont impliqués ? Il est actuellement impossible d'avoir une estimation fiable du nombre de professionnels assurant une fonction d'accompagnement dans la mesure où celle-ci n'est pas bien définie. Un recensement réalisé par la DREES pour 2011 comptait 1,2 million de travailleurs sociaux, dont 40 % auprès de particuliers employeurs comme assistantes maternelles ou aides à domicile. Viennent ensuite le secteur de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, celui du handicap et celui de l'accueil des jeunes enfants. La prise en charge des « personnes en difficulté sociale » rassemblait 51 000 personnes, dont une part importante dans les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). L'étude ajoutait 30 000 éducateurs spécialisés travaillant directement pour les collectivités territoriales et 18 000 assistants familiaux employés par les départements. Ce travail estimait finalement à 100 000 salariés l'emploi de travailleurs sociaux dans le secteur des « difficultés sociales ». Pour aborder le thème de l'accompagnement, il faudrait retrancher une grande partie des personnels de l'ASE et ajouter une partie des spécialistes de l'accompagnement que l'on peut trouver dans le service public de l'emploi. En réalité, un nouveau panorama s'impose, décrivant ce que sont les effectifs de personnels diplômés, mais surtout les effectifs de personnels effectivement en poste, selon les divers employeurs possibles (caisses de sécurité sociale, collectivités locales, associations). S'additionneraient, de la sorte, les 2 000 travailleurs sociaux de la branche famille (tout du moins une partie d'entre eux), les 700 travailleurs sociaux de la MSA, les travailleurs sociaux du service social des CARSAT, les 6 000 travailleurs sociaux des CCAS (parmi les 43 000 agents de la filière sociale, représentant 35 % des effectifs CCAS), une partie des 37 000 assistants familiaux et des 25 000 assistants socio-éducatifs des départements (parmi les 115 000 personnes dans le secteur social et médico-social des départements), une partie des salariés des MDPH, une partie des conseillers de Pôle Emploi et des missions locales, voire une partie des conseillers CPAM reconvertis dans l'accompagnement (en tant que nouveau métier). Une difficulté importante serait d'estimer ce que sont les effectifs dans le secteur associatif. Avant de procéder à l'addition, une caractérisation de ce que sont les fonctions d'accompagnement et d'accès aux droits s'impose. On aboutirait vraisemblablement à plusieurs dizaines de milliers de postes, dispersés selon des spécialités, des diplômes et des employeurs différents.

Un accompagnement ajusté ne se décide pas d'en haut, mais il peut se dessiner, dans ses grandes lignes, à l'échelle nationale, pour être adapté aux réalités locales.

La critique récurrente est celle d'un retour de l'État sur la décentralisation, emmenant les sujets financiers du RSA et ceux

de la libre administration, en quelque sorte, de l'accompagnement. À ce stade de la réflexion, le choix ne saurait être d'aller dans un sens ou dans un autre. Il faut étudier et mettre en place la meilleure solution pour les personnes accompagnées. Pour ce faire, il faut prendre au sérieux l'invitation récurrente à mettre la personne au centre⁸. La refonte de

(8) Pour un rapport récent, partant précisément de cette posture, pour construire ses 113 propositions, v. A. Taquet, J.-F. Serres, Plus simple la vie. 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap, mai 2018. Il s'ensuit de nombreuses recommandations, totalement en phase avec ce qui peut être développé ici : « en finir avec la justification permanente de son handicap » (légitimant la logique « dites-le nous une

l'accompagnement ne passera pas, si elle doit être utile, par le mecano institutionnel, mais par une profonde remise en question et en place, en commençant par les besoins des personnes. Il devrait s'ensuire l'élimination des doublons tout comme la réduction d'un certain sentiment d'inutilité ou d'improductivité.

Plusieurs scénarios sont possibles. Celui de l'approfondissement de la décentralisation confierait aux départements le rôle et la responsabilité d'organiser le schéma de l'offre de guichets et de services d'accompagnement, notamment le référent unique, sur leur territoire. Celui du développement du rôle des organismes de sécurité sociale organiserait ces activités et responsabilités à partir d'une systématisation des opérations de rendez-vous des droits. Celui d'un certain retour de l'État, verrait l'État revenir

vers les territoires en étant garant et responsables de ces parcours. Celui, hybride, d'une généralisation du modèle CNSA pour la dépendance pourrait également être instruit.

Dans tous ces scénarios, le sujet - à bien des égards central - de la recentralisation de la gestion et du financement du RSA serait à traiter. Les choix ne sont pas forcément évidents. Par exemple, dans le scénario d'une décentralisation plus poussée des responsabilités de l'accompagnement, il n'est pas forcé que gestion et financement du RSA demeurent du ressort départemental. En tout état de cause, sans une réelle clarification volontariste des rôles et responsabilités respectifs de l'État, des collectivités territoriales, des caisses et des associations délégataires, le sujet n'avancera pas vraiment.

IV - La nécessité de faire coïncider versement des prestations et suivi des parcours individuels

7

Accompagnement de l'allocataire et versement de l'allocation doivent mieux coïncider. L'ouverture d'un droit doit être contemporain de l'ouverture d'un parcours. On peut dire cette nécessité sous la forme d'un slogan : pas de prestation sans relation. La formule peut être répétée à l'envi, la perspective, ces dernières années, s'est éloignée...

Ainsi, alors qu'il est érigé, de manière récurrente, en élément essentiel du dispositif RSA, l'accompagnement en est en réalité le parent pauvre. Et de plus en plus pauvre pourrait-on même dire. À la création du RMI, l'accompagnement et l'objectif d'insertion comptaient pour 20 % des dépenses pour la prestation. Ils ne représentent plus aujourd'hui,

pour le RSA socle, que 7 % du total des dépenses brutes.

Lorsque le RMI a été créé, à la toute fin des années 1980, le versement par l'État de l'allocation était associé à une obligation faite aux départements de consacrer 20 % des sommes engagées par l'État pour financer l'insertion et l'accompagnement des allocataires. Cette obligation a été ramenée à 17 %, à la fin des années 1990, lors de l'instauration de la CMU. Ces crédits départementaux ont, semble-t-il, toujours été consommés, mais les taux de contractualisation (c'est-à-dire la part des allocataires du RMI signant effectivement un contrat d'insertion) a toujours été faible, avec des fluctuations de 30 à 70 % selon les

seule fois », « réduire les délais d'attribution des droits » (avec la simplification des procédures), « offrir une information claire et transparente ». L'ambition générale reposant sur la volonté de « restaurer la confiance » doit aussi se retrouver pour l'ensemble des prestations sociales et des mécanismes d'accompagnement.

départements⁹. L'obligation de financement de l'insertion et de l'accompagnement par les départements a été supprimée au début des années 2000 lorsque le RMI a été décentralisé. Les dépenses d'insertion, complémentaires aux dépenses d'allocation pour le RSA, ont diminué environ de 5 % par an depuis 2009. Les dépenses d'accompagnement étaient de 1 040 millions en 2009 (soit 12 % du total des dépenses brutes de RSA), de 820 millions en 2015 (7 % du total des dépenses brutes)¹⁰.

C'est la logique historique du RMI que d'ouvrir le droit à une aide sociale et d'organiser un parcours, alors établi dans un

contrat d'insertion. Or cette logique n'a jamais véritablement été mise en œuvre. Avant la création du RSA, le faible taux de signature de ces contrats (environ 50 %) était régulièrement déploré. Tout comme est aujourd'hui déploré le faible taux de contrats effectifs avec les allocataires du RSA. 20 % des allocataires soumis aux droits et devoirs, selon la loi généralisant le RSA, ne bénéficient ni d'orientation et encore moins d'accompagnement. Pour ceux qui n'ont pas leur référent à Pôle emploi (et, dès lors, un Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi), le taux des contrats d'engagements réciproques n'est que d'environ 50 % (un peu comme les anciens contrats d'insertion).

Le référent unique pour le RSA. Des enseignements et des insuffisances

Tout allocataire du RSA, sans emploi ou avec un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros par mois, est soumis aux « droits et devoirs ». La loi lui garantit un accompagnement par un référent unique : « le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. » C'est le président du conseil départemental qui oriente l'allocataire, vers le service public de l'emploi ou l'institution qui saura le mieux traiter ses difficultés sociales. C'est cet organisme vers lequel est orienté l'allocataire qui désigne le référent. En théorie, le référent unique existe donc déjà. Mais, en 2015, on recensait seulement 80 % des allocataires du RSA soumis aux « droits et devoirs » vraiment orientés et disposant d'un référent, avec de larges variations selon les départements. 50 % pour les bénéficiaires depuis moins de six mois de la prestation, moins de 75 % pour les bénéficiaires de six mois à un an. Il y a donc des progrès à faire, d'abord pour le RSA. En 2015, les deux tiers des orientations concernaient un parcours professionnel, un tiers un parcours social. Pour les personnes en disposant, dans 40 % des cas, le référent unique était à Pôle emploi, dans un tiers des cas, il se situait parmi les agents du conseil départemental. Pour les allocataires à référent unique autre que ceux de Pôle emploi, la moitié seulement disposait d'un contrat d'engagements réciproques valides.

De fait, il existe, singulièrement pour le RSA, un décalage entre l'ouverture d'un droit et l'ouverture effective d'un parcours d'accompagnement. Cette entrée retardée dans un parcours constitue assurément l'un des freins à la sortie du dispositif et l'une des raisons adminis-

tratives du maintien en son sein. L'engagement, contenu dans la stratégie contre la pauvreté, de ne pas attendre plus d'un mois pour être véritablement orienté après instruction de la demande de RSA, va bien dans ce sens. Il faut cependant être plus ambitieux.

(9) V. le rapport de la Cour des comptes, Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques, juill. 2011.

(10) On retrouve ce constat dans la lettre de mission du Premier ministre (juin 2018) à C. Pitollat et M. Klein au sujet de l'insertion des bénéficiaires du RSA. Les dépenses d'accompagnement ont été réduites de 40 % depuis 2008 tandis que les dépenses d'allocation ont presque été multipliées par deux.

V - Vers un référent et un dossier sociale uniques ?

Le constat est toujours valable : plus une personne rencontre de difficultés, plus elle peut rencontrer d'intervenants différents. Le numérique, par la dématérialisation et le partage des données, doit permettre de faire beaucoup mieux.

Le sujet constitue l'un des thèmes essentiels de discussion et de proposition pour réformer et mieux reconnaître le travail social. Cet ensemble de métiers et de formations a vu s'organiser, sous le précédent quinquennat, ses « états généraux », avec des résultats mitigés⁽¹¹⁾. Accueillis avec espoir et terminés sur un sentiment d'inachevé, ces « états généraux » ont rappelé des fondamentaux sur le rôle crucial du travail social en matière d'accompagnement et sur la participation des personnes concernées. Ils plaidaient notamment pour la désignation d'un « référent unique », ce qui était déjà le cas dans les conclusions du Grenelle de l'insertion en 2008⁽¹²⁾. Dans les suites des états généraux, le gouvernement a présenté, en 2015, un plan d'action interministériel qui entendait « simplifier l'accès aux droits des personnes en recentrant le travail des intervenants sociaux sur leur cœur de métier : l'accompagnement ». Parmi les mesures prévues à cette fin : la mise sur pied d'un « premier accueil social inconditionnel de proximité » au sein des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité aux services publics prévus par la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, ainsi que la création de référents uniques déjà mis en œuvre pour le RSA. Le plan renvoyait à une conférence de consensus nationale pour traiter de la question - très sensible - du partage d'informations entre intervenants sociaux.

Le souci de globalisation de l'accompagnement, dans ce qu'il doit être et dans ce que doivent être les professions qui l'assurent, se trouve en bonne place des réflexions prospectives sur l'avenir du travail social⁽¹³⁾.

Une première proposition importante, que ne reprend pas, hélas, la stratégie pauvreté, consiste à s'inspirer du médecin traitant. Chacun devrait pouvoir savoir, voire choisir, qui peut être son travailleur social. Dans une relation contractuelle de client à prestataire (ce qui, on le sait, peut faire sursauter dans le monde du « social »). Quel que soit l'employeur, le travailleur social aurait un portefeuille de cas, d'usagers, dont il aurait la responsabilité. La proposition, aussi abruptement présentée, peut heurter des habitudes et éthiques professionnelles. Il importe de la discuter dans ses fondements et ses potentiels. Sur un élément de fond, le référent unique (ou global) englobe les deux dimensions, professionnelle et sociale, si souvent distinguées et disputées. Le référent unique, interlocuteur principal de la personne, a pour fonction de traiter des sujets traitables simplement et d'orienter sur des référents plus spécialisés. Il doit être un point d'entrée et de référence pour que les parcours des individus dans le système de protection sociale ne soient plus des parcours d'obstacles ou des parcours du combattant.

La désignation d'un intervenant généraliste empêcherait le découragement face à la multitude de contacts possibles avec des intervenants spécialisés. Cette idée, dont l'expérimentation à petite échelle (140 personnes accompagnées) a été réalisée entre 2016 et 2018 sous le nom

(11) V. Les états généraux du travail social, et après ? Quelles perspectives ?, RFAS, n° 263, 2016.

(12) Sur ce Grenelle, v. not. J. Damon, Les fondements du « Grenelle de l'insertion », RDSS 2008. 1110.

(13) V. les travaux prospectifs de l'UNAFORIS sur l'avenir de l'intervention sociale : www.unaforis.eu/sites/default/files/public/fichiers/telechargements/unaforis_lafonda_etude_prospective_juin2018_0.pdf

de « référent de parcours », a vocation à simplifier la vie administrative de tous : du SDF perdu dans la jungle bureaucratique à la personne, toutes classes sociales confondues, perdue elle aussi dans le dédale des prestations et services, qui cherche des appuis et conseils pour l'un de ses parents en perte d'autonomie.

L'expression « référent de parcours » est également envisagée dans le champ particulier du handicap. Ainsi, le rapport de Adrien Taquet et Jean-François Serres, *Plus simple la vie*, plaide-t-il explicitement pour la mise en place, au sein des MDPH, d'une « fonction de référent de parcours de chaque personne en situation de handicap positionné dans un rôle de guidance ». Ce référent de parcours est présenté comme le « pivot de la coordination de l'écosystème autour de la personne »¹⁴.

La diversité des appellations et des expérimentations appelle certainement de la clarification. Il ne faudrait pas que comme pour l'idée du guichet unique, qui a vu en quelque sorte se multiplier les guichets uniques, se démultiplient les référents uniques. Des expérimentations sont en tout cas prévues, avec ce vocable, dans la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance¹⁵.

Le principe suppose des réformes significatives impliquant, de façon sensible, des professions différentes. Celles du travail social, mais également celles de conseillers de Pôle emploi ou de techniciens des caisses de sécurité sociale, voire dans d'autres sphères en phase de refondation comme les facteurs de La Poste. Rien n'impose une grande et illu-

soire fusion. Mais tout commande des rapprochements et une responsabilité affectée pour la globalité d'un accompagnement qui peut prendre différentes dimensions et directions. Il y a peut-être risque de confusion des genres. Il y a, surtout, si l'on ne fait rien, risque de continuité d'actions désordonnées et d'accompagnements confus.

La deuxième idée de réorganisation de l'accompagnement s'inspire du projet de DMP. Celui-ci, récemment relancé, a du mal à naître. Mais on doit pouvoir plus aisément créer un Dossier Social Personnalisé (DSP) ou Dossier Social Unique (DSU). Il contiendrait l'ensemble des informations qu'il ne serait pas nécessaire de devoir « débiter » à nouveau à chaque contact avec un interlocuteur social (CAF, caisse de retraite, caisse complémentaire, Pôle emploi). Ce dossier social unique est aussi nécessaire que possible, avec la puissance des systèmes d'information. Il est même en cours de réalisation technique. Aujourd'hui, le répertoire national commun de la protection sociale (RNCP), pour les agents des caisses de sécurité sociale, et le portail national des droits sociaux (PNDS), pour les assurés, visent à fournir le panorama global des droits ouverts pour une personne donnée à un instant T.

Produire et gérer un tel dossier supposent des réformes ambitieuses tant en ce qui concerne la généralisation des échanges de données individuelles (au moins dans les deux sphères fiscale et sociale ainsi qu'entre ces deux sphères) que l'évolution des pratiques des travailleurs sociaux. Les mobilisations autour du prélèvement à la source, de la déclaration sociale nominative (DSN),

(14) A. Taquet, J.-F. Serres, *Plus simple la vie*. 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap, mai 2018.

(15) Art. 29 : « à titre expérimental, les administrations, les établissements publics de l'État et les organismes de sécurité sociale dont la liste est fixée par décret ainsi que les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux qui en font la demande peuvent instituer, pour des procédures et des dispositifs déterminés, un référent unique à même de faire traiter des demandes qui lui sont adressées pour l'ensemble des services concernés. Ce référent unique est joignable par tout moyen par les administrés au sein de l'agence ou de l'antenne dont ils dépendent ».

du côté des déclarations sociales), sont des avancées consistantes dont les opérateurs attendent beaucoup.

Sur les pratiques et la déontologie des professionnels de l'accompagnement social, il importe de faire des investissements afin que les réformes envisagées soient véritablement partagées. De fait, les institutions (caisses de sécurité sociale, associations, collectivités territoriales) ont des compétences et de la volonté pour innover. Il ne s'agit pas de singer maladroitement les méthodologies du secteur privé (banques et assurances) mais de permettre la mise en place d'instruments efficaces en faveur d'une productivité qui, au final, bénéficie autant aux allocataires qu'aux professionnels ¹⁶.

Il importe, sur ce dossier de l'accompagnement global, de ne pas se laisser aller au bricolage, en se concentrant sur des expériences locales auto-célébrées ou sur une unique prestation qui concentre les interrogations et les critiques (le RSA). Le sujet de l'accompagnement est, comme celui des prestations, un sujet qui ne concerne pas uniquement les plus défavorisés. Ceux-ci sont les plus directement et les plus souvent concernés et affectés. Mais tout le monde, à un moment ou à un autre, pour soi-même ou un proche, peut avoir besoin d'un accompagnement,

d'un parcours organisé par un référent de parcours. Tout individu, toute famille peut être concerné, qu'il s'agisse d'une difficulté conjugale, d'une tension familiale ou de difficultés avec une personne âgée dépendante.

Une proposition plus originale, mise en avant par des usagers et qu'il est peut-être difficile de mettre en place, est de permettre l'évaluation par chaque usager de l'ensemble des prestations et services qui lui ont été proposés dans le cadre de son parcours. Mais il ne faut pas s'arrêter à la difficulté. La proposition, énoncée lors du Grenelle de l'insertion ¹⁷, par des usagers impliqués, n'a pas été traduite en réalisation. Mais réformer c'est, certainement comme enseigner, répéter.

En tout cas, le mouvement allant vers un système de référent unique doit permettre aux personnes ainsi accompagnées de ne pas être seulement évaluées elles-mêmes mais d'être invitées à évaluer ce qui leur est proposé.

Après cette revue de quelques enjeux du secteur de l'accompagnement et ce soutien au projet de référent unique, il ne reste plus qu'à souhaiter que ces idées continuent à faire leur chemin, en se concrétisant. La stratégie de lutte contre la pauvreté ouvre une fenêtre d'opportunité.

(16) Parmi les innovations récentes, on peut citer l'application métier GESICA (gestion, évaluation et suivi des interventions sociales des CAF en faveur des allocataires). Le logiciel permet envoi automatisé d'une offre aux familles repérées comme rencontrant un problème, tableaux de bord d'activité, échanges de données avec les partenaires.

(17) Sur les propositions de ce Grenelle, v. J. Damon, Grenelle de l'insertion : orientations et principales propositions, Regards sur l'actualité, n° 345, 2008. 5.