



# ÉTUDE COMPARATIVE ENTRE LE PPOPE DU BASSIN D'ANNECY ET LA FORMULE PLIE

~ EXPOSÉ THÉMATIQUE DES CORRESPONDANCES ~

*Gérald JULIEN,  
directeur*

**MARS 2004**

---

103, RUE DEDIEU – 69 100 VILLEURBANNE

☎ +33 478 03 90 91 Fax +33 478 84 04 01

[WWW.RGM-CONSEIL.COM](http://WWW.RGM-CONSEIL.COM)

SARL AU CAPITAL DE 15 000€ / SIRET 491 931 002 0019 / APE 742C

## **Sommaire**

<b><u>A THÉMATIQUE 1 : L'ARCHITECTURE JURIDICO - FINANCIÈRE</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>B THÉMATIQUE 2 : L'ORGANISATION À CARACTÈRE PARTENARIAL</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>C THÉMATIQUE 3 : LA COUVERTURE DES BESOINS</u></b>	<b><u>5</u></b>
<b><u>D THÉMATIQUE 4 : LA CONSTRUCTION DES PARCOURS D'INSERTION</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>E ÉTUDE D'IMPACT DU DISPOSITIF PPOPE</u></b>	<b><u>7</u></b>

## A THÉMATIQUE 1 : L'ARCHITECTURE JURIDICO - FINANCIÈRE

### Particularités du dispositif PPOPE :

- ✓ Mutualisation des financements en provenance des quatre acteurs concernés par l'insertion de leurs publics : C. Général, C. Régional, SPE, AGEFIPH,
- ✓ En contrepartie financière le PPOPE fait appel à des fonds européens sur l'Objectif 3 (au même titre que les PLIE et les PDI),
- ✓ La programmation PPOPE est annuelle et soumise à approbation entre les parties prenantes. Elle émane des conclusions du diagnostic territorial SPEL et des constats issus de l'observation des publics en parcours PPOPE,
- ✓ Construction commune de l'offre dédiée du PPOPE avec les deux offreurs de formation que sont l'Etat et la Région,
- ✓ Cahier des charges commun pour les appels à projet mais conventionnement séparé entre les administrations parties prenantes et les opérateurs du PPOPE,
- ✓ L'AFPA remplit le rôle de structure de gestion en relation avec la DDTEFP pour l'établissement des conventions dont celle avec le CNASEA pour le versement des rémunérations stagiaires,
- ✓ L'unité administrative en lien avec le CNASEA est assurée grâce au dossier unique à caractère suspensif. La personne en parcours bénéficie du statut de stagiaire de la formation professionnelle (Liv. IX du C. du Trav.),
- ✓ L'unité de prescription et de prestation est rendue effective par le fonctionnement en plateforme de tous les prescripteurs du bassin annécien ainsi que par la procédure de mise en parcours utilisant le diagnostic « approfondi » au moment de l'admission.

### Correspondances avec un PLIE :

Les points de convergence concernent :

- ✓ Le principe d'une programmation qui s'appuie sur des éléments de diagnostic territorial afin de préserver le dispositif des effets de concurrence,
- ✓ L'apport de financements variés (publics et privés) éligibles au FSE. Le PPOPE ne valorise pas de fonds privés (OPCA et contributions en nature, par exemples),
- ✓ L'instauration d'une structure de gestion légère ne nécessitant pas plus de 10% de l'assiette globale. L'équipe opérationnelle du PPOPE comprend 2 postes à temps partiel installé dans les locaux de l'AFPA et l'appui d'une CEF de la DDTEFP,
- ✓ L'implication des acteurs de l'insertion sur le territoire du PLIE.

### Différences avec un PLIE :

- ✓ Le PPOPE est dépourvu d'ancrage politique à l'échelon des communes de son territoire,
- ✓ La contribution financière des communes est affectée soit à la structure d'appui du PLIE, soit, par conventionnement avec les opérateurs du PLIE. Le montant des contributions dépend des besoins à couvrir et peut tenir compte des apports en nature à valoriser,
- ✓ La contribution FSE peut atteindre 45% de l'assiette globale à condition que les contreparties ne soient pas gagées,
- ✓ L'État peut participer au financement d'un expert extérieur pour l'étude de faisabilité, l'ingénierie et les évaluations,
- ✓ l'Etat assure le contrôle de l'usage des fonds européens en s'appuyant sur deux instances régionales dédiées au suivi de la programmation 2000 - 2006 (CPR et CTS).

Références utilisées : Circ. d'orientation sur les PLIE, DGEFP n° 99/40 du 21 déc. 1999 / Circ. de gestion du FSE objectif 3 - programmation 2000- 2006, DGEFP n° 2000/27 du 17 oct. 2000

## B THÉMATIQUE 2 : L'ORGANISATION À CARACTÈRE PARTENARIAL

### Particularités du dispositif PPOPE :

- ✓ L'organisation bénéficie d'un partenariat constructif plutôt inhabituel. La qualité du partenariat a conditionné la réussite du PPOPE,
- ✓ Il existe une animation comprenant une fonction technique (Comité technique) et une fonction stratégique (Comité de pilotage),
- ✓ La gestion administrative des dossiers individuels et des flux dans les actions dédiées du PPOPE est assurée par une équipe légère installée à l'AFPA,
- ✓ La fonction ingénierie des accompagnements et des actions relève du Comité technique. Elle est soutenue, en partie, par le travail de suivi statistique de l'équipe opérationnelle du PPOPE (2 TP à l'AFPA appuyés par 1 CEF de la DDTEFP),
- ✓ La fonction ingénierie des programmations et de leurs financements relève du Comité de pilotage,
- ✓ Les référents de parcours sont les prescripteurs habilités à procéder aux mises en relation du public bénéficiaire avec les employeurs.

### Correspondances avec un PLIE :

Les points de convergence concernent :

- ✓ La double fonction technique et stratégique de l'animation d'un PLIE,
- ✓ Le principe d'une structure légère de gestion pour assurer le suivi administratifs des dossiers individuels et la planification des flux dans les actions,
- ✓ La fonction ingénierie des parcours : l'instauration de référents de parcours pour les accompagnements réalisés en coopération avec les opérateurs : structures d'accueil et prestataires,
- ✓ Contrairement à la plupart des PLIE de Rhône- Alpes, le caractère territorialisé du PPOPE au travers des programmations régionales (PRDF et Agefiph)) et départementales (PDI, SPED) assure une bonne interpénétration des politiques d'insertion.

### Différences avec un PLIE :

- ✓ La création d'un PLIE relève d'une volonté politique d'une commune ou d'un groupement de communes à laquelle s'associe – si possible -d'autres collectivités territoriales, des organisations professionnelles et des organismes impliqués dans le champ de l'insertion et de l'emploi,
- ✓ En conséquence, le PLIE est une action inscrite dans la politique de la Ville : contrat d'agglomération, entre autres,
- ✓ La création d'un PLIE fait l'objet d'un protocole d'accord soumis au Préfet de région, le garant de l'usage des fonds européens dans le cadre du Contrat de Plan Etat - Région en matière de politique pour l'emploi,
- ✓ La collectivité porteuse doit faire le choix d'un support juridique parmi les trois formules suivantes :
  - La formule **associative** est la plus adaptée à ces caractéristiques pour son côté indépendant,
  - ou la formule d'un **syndicat mixte** qui permet l'association d'autres partenaires publics mais ne qui permet pas, à la différence d'un **Groupement d'intérêt public** (GIP), d'associer des personnes privées.
- ✓ Le statut des référents PLIE n'implique pas qu'ils soient habilités à effectuer des mises en relation du public bénéficiaire avec les employeurs.

## C THÉMATIQUE 3 : LA COUVERTURE DES BESOINS

### Particularités du dispositif PPOPE :

- ✓ À l'époque de sa création en 2001, le PPOPE a été créé pour répondre à une défaillance des outils existants devant faire face aux caractéristiques socio-économiques du territoire (offre inadaptée à chômage plutôt « récurrent »),
- ✓ À ce titre, le dispositif PPOPE remplit son rôle. Le profil des bénéficiaires composé de 45% de chômeurs de moins de 6 mois est un indicateur pertinent d'adaptabilité du dispositif,
- ✓ L'offre dédiée du PPOPE complète l'offre de Droit commun en matière de bilan et de « mobilisation »,
- ✓ Enfin, de façon particulière et ponctuelle, le PPOPE a rempli le rôle d'outil au service du développement local en répondant au déficit de main-d'œuvre qualifiée dans le secteur des services à domicile,
- ✓ Il a aussi des velléités à faire plus, notamment pour aider les entreprises en restructuration ou intervenir plus activement auprès des chantiers d'insertion et des structures de l'IAE.

### Correspondances avec un PLIE :

- ✓ La programmation d'un PLIE doit tenir compte des éléments de diagnostics locaux pour identifier les besoins à couvrir,
- ✓ Si l'emploi reste bien la finalité des PLIE, les besoins qu'ils doivent couvrir peuvent concerner les domaines connexes qui constituent des freins à l'insertion : logement, santé, fonction parentale, transport...
- ✓ L'offre d'insertion d'un PLIE doit s'inscrire dans une logique de complémentarité par rapport à l'offre existante sur son territoire d'intervention.

### Différences avec un PLIE :

- ✓ L'activité des PLIE doit concerner le profil du public ciblé par la politique de lutte contre les exclusions. Contrairement au PPOPE, les personnes dont l'ancienneté dans le chômage est inférieure à une année ne sont pas éligibles au PLIE,
- ✓ Les PLIE de Rhône - Alpes éprouvent des difficultés à tisser des liens avec l'entreprise ou mettre en place des actions de formations destinées à réduire les tensions sur le marché de l'emploi.

### *Point particulier lié au statut de la formation « qualifiante » ou « diplômante » dans la construction des parcours.*

En effet, qu'il s'agisse des PLIE en Rhône - Alpes ou du PPOPE, le passage en formation n'est pas considéré comme un moyen qualifiant d'accéder à l'emploi. La prescription d'une formation « qualifiante » ou « diplômante » est considérée comme une étape de sortie et non comme une étape du parcours.

En revanche, contrairement aux PLIE, le dispositif PPOPE présente plus de prédispositions à revoir ses finalités et se donner comme objectif complémentaire de construire des parcours qualifiants qui associeraient des passages en formation avec des phases de bilan et des mises en situation de travail.

## D THÉMATIQUE 4 : LA CONSTRUCTION DES PARCOURS D'INSERTION

### Particularités du dispositif PPOPE :

#### *Concernant l'impact du PPOPE :*

- ✓ Le PPOPE a démontré qu'il était capable d'accélérer l'insertion : dans 33% des cas, les parcours sont d'une durée inférieure à 5 mois et ils n'excèdent pas 12 mois dans 57% des cas (données 2003),
- ✓ En 2003, le taux des sorties est de 63,5% : l'effet « parking » des bénéficiaires dans le PPOPE est donc très limité,
- ✓ Les sorties vers l'emploi est en progression constante de 15%. En 2003, près de 45% des sorties concernait l'emploi et 14% la formation « qualifiante » ou « diplômante »,
- ✓ Le PPOPE profite davantage aux personnes peu scolarisées, aux jeunes et aux chômeurs de moins 6 mois,
- ✓ Des efforts sont à fournir pour les travailleurs handicapés, les ressortissants du RMI, les diplômés du supérieur et les femmes qui sont deux fois plus concernées par des ruptures de parcours que les hommes.

#### *Concernant l'organisation :*

- ✓ Ces résultats - plutôt performants au regard de ceux des PLIE - constituent autant d'indicateurs pour mesurer l'impact du PPOPE en matière d'insertion professionnelle,
- ✓ Le PPOPE a réussi à augmenter la dynamique des parcours en instaurant une procédure de mise en parcours plutôt novatrice. Cette procédure comprend une étape très importante à l'issue des diagnostics de départ qui inscrit le bénéficiaire dans une démarche apprenante : la préconisation de ses deux premières étapes s'effectue entre le prescripteur, le formateur et le bénéficiaire sur la base des résultats du bilan « approfondi »,
- ✓ Néanmoins, l'aggravation de la précarité financière d'une frange non négligeable des publics PPOPE réduit les possibilités de placement dans l'emploi. L'évaluation fait apparaître un phénomène de surendettement lié à la prise d'emploi.

### Correspondances avec un PLIE :

- ✓ L'ingénierie des accompagnements pour construire les parcours est une fonction centrale des PLIE. Mais c'est une fonction qui apporte peu de valeur ajoutée en Rhône - Alpes,
- ✓ La mise en plateforme des référents et des opérateurs oeuvrant pour un PLIE est un modèle de fonctionnement également utilisé par les PLIE,
- ✓ Tout comme le PPOPE, les PLIE ne sont pas soumis à des objectifs de résultats mais seulement à des obligations de moyens (contrôle); ce qui n'empêche pas les PLIE d'établir des programmations faisant mention de résultats à atteindre.

### Différences avec un PLIE :

- ✓ En Rhône - Alpes, la durée moyenne des parcours PLIE est de 16 mois contre 19 mois au plan national,
- ✓ De même, il n'existe pas en Rhône - Alpes des PLIE ayant réussi à instaurer une dynamique de parcours comportant la procédure originale des mises en parcours du PPOPE.

## E ÉTUDE D'IMPACT DU DISPOSITIF PPOPE

### SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le Pôle Permanent d'Orientation et de Parcours vers l'Emploi (PPOPE) est un dispositif initié en 2001 par un collectif d'acteurs de l'insertion sur l'arrondissement préfectoral annécien : Conseil Général, DDTEFP, Délégation régionale AGEFIPH et Conseil Régional.

Au départ, le projet devait répondre à une défaillance des outils existants pour faire face aux caractéristiques socio-économiques du territoire. Le modèle dominant d'un chômage récurrent dû pour partie à une forte saisonnalité réclamait, en effet, un processus de mise en parcours plus souple et adapté à une population qui ne parvient pas à s'employer faute de qualification suffisante ; et cela malgré la forte attractivité du marché suisse. A ce titre, le dispositif PPOPE a pleinement rempli son rôle puisque 45% des admissions s'adresse à des chômeurs de moins de 6 mois et que parmi l'ensemble des bénéficiaires, près de 40% est peu scolarisé (niv. VBis et moins). Les femmes (62%) et les jeunes (40%) souvent victimes d'une insertion longue sont également bien représentés. Contrairement aux Travailleurs handicapés (11,5%) et aux allocataires RMI (22%).

*Les modalités de fonctionnement constituent la spécificité du PPOPE.*

En réalité, l'originalité du PPOPE repose davantage sur des obligations de moyens que sur des objectifs stratégiques qu'il reste d'ailleurs à définir. Et c'est surtout le caractère partenarial de l'organisation du dispositif qui constitue le facteur essentiel de réussite à partir duquel les aspects novateurs ont pu être observés, à savoir la mise en œuvre des dispositions suivantes :

- La mise en plateforme des prescripteurs (Anpe, Mission Locale, Cap Emploi et référents sociaux du C. Général) et des prestataires de bilan et de formation. Ce type de fonctionnement a permis d'améliorer l'ingénierie de l'offre grâce à l'échange d'expertises lors des réunions de régulation prévues par le PPOPE (Comité technique & Comité de pilotage),

- L'aspect novateur de l'architecture juridique et financière réside dans la mutualisation des moyens des quatre financeurs partenaires et l'élaboration d'un cahier des charges commun pour les appels d'offre. Cependant, il est important de préciser que cette architecture juridique des actions (Etat - Région) n'est pas dépendante du PPOPE. Ce ne sont pas les actions qui constituent la spécificité du PPOPE mais la manière de les combiner dans le cadre de la construction des parcours. D'ailleurs, les prescriptions actuelles s'originent à 40% dans le Droit commun et à 60% dans l'offre dédiée du PPOPE (principalement SIFE et MAP),
- Le recours à une assistance technique assurée par un organisme conventionné avec le Cnasea pour la gestion du versement des rémunérations est une option qui permet d'éviter d'avoir recours à une structure porteuse,
- D'autre part, l'instauration du dossier unique régit par le statut de stagiaire de la formation professionnelle (Liv. IX du C. du Trav.) représente bien une innovation. Le principe s'applique tout au long du parcours PPOPE et autorise ainsi des périodes de latence (6 mois maximum) sans que le dossier de la personne en parcours soit suspendu complètement. Les organismes prestataires apprécient la simplification administrative que cette disposition a produite. Néanmoins, l'unité de statut effective à l'intérieur du Liv. IX n'a pas produit les effets escomptés en matière d'unité de rémunérations. La tentative de lisser les rémunérations a été un échec à cause des difficultés de recouvrement des trop perçus (taux de recouvrement = 15%),

En première conclusion évaluative, nous attribuons la réussite du dispositif à la qualité du partenariat et la souplesse de l'organisationnel qui a su éviter les travers du recours à une structure porteuse. Néanmoins, il est regrettable que le PPOPE soit dépourvu de portage politique à l'échelon des communes. Même si certaines (Rumilly & Faverges) apportent leurs contributions de façon indirecte par le biais des structures d'accueil communales (Espace Emploi, CCAS), il serait bon de songer à associer les communes au pilotage du dispositif. Ce rapprochement permettrait une meilleure interpénétration des politiques d'insertion au niveau local. Mais l'objectif consisterait aussi à améliorer la logique de proximité de service pour les populations péri-urbaines et rurales peu enclines à se déplacer facilement : 25% des candidats au PPOPE appartient à ces zones d'habitation pour lesquelles il n'existe pas (ou rarement) de lieux d'accueil dédiés au PPOPE.

***La construction des parcours représente la plus forte valeur ajoutée du PPOPE.***

L'examen des sorties indique des résultats satisfaisants et prometteurs au regard du profil de la population cible. En effet, dans 33% des cas, les parcours sont d'une durée inférieure à 5 mois. Et dans plus 57% des cas, les parcours

n'excèdent pas 12 mois. A titre de comparaison, la durée moyenne des personnes en parcours PLIE est de 16 mois en Rhône- Alpes, contre 19 mois au plan national.

Néanmoins, on observe une déperdition dans les mises en action à partir de la 3<sup>ème</sup> étape du parcours. Cet affaiblissement questionne la dynamique de prescription et le fonctionnement des accompagnements. L'aspect novateur de la construction des parcours impose des exigences élevées aux prescripteurs du PPOPE en tant que « garant » des parcours qu'ils ont initiés.

Cependant, le phénomène de déperdition durant les parcours s'explique aussi par le nombre limité à deux étapes des préconisations en fin de diagnostic individuel effectué au moment des admissions. C'est pourquoi nous suggérons de relancer cette dynamique de prescription en instaurant, selon les mêmes procédures que le « diagnostic approfondi », un diagnostic « flash » à l'issue de la 2<sup>ème</sup> étape.

Enfin, il est important de souligner le caractère « apprenant » de la procédure de mise en parcours. Il est rare, effectivement, que la personne en insertion participe avec son prescripteur et l'organisme de bilan au montage des actions à prescrire. C'est un élément marquant dont se souviennent tous nos interlocuteurs bénéficiaires. Nous souscrivons à cette avancée pédagogique malgré les exigences de temps que cet axe de progrès impose aux prescripteurs.

*La configuration des sorties indique une phase de maturation du PPOPE mais le statut de la formation « qualifiante » est à reconsidérer.*

Depuis le démarrage, 650 personnes sont sorties du PPOPE, soit un taux de sortie moyen de 39,10%. En 2003, le taux de sorties a très nettement progressé : 63,50% ; ce qui laisse à penser que la période de « rodage » est en voie d'achèvement et qu'aujourd'hui le dispositif est en mesure de questionner positivement son évolution prochaine.

De même, la forte progression (+15%) du taux de sortie vers l'emploi (44,5% en 2003) malgré une dégradation du marché de l'emploi est aussi à considérer comme un indicateur de maturation. Mais cette évolution s'effectue au détriment des sorties en formation « qualifiante » : 14% en 2003, soit une baisse de 57% comparée à l'exercice précédent.

De toutes évidences, la formation « qualifiante » ou « diplômante » n'est pas considérée comme une étape du parcours, c'est-à-dire un moyen qualifiant

d'accéder à l'emploi. Nous suggérons de mettre en débat cette question : pourquoi l'entrée en formation est-elle considérée comme une étape de sortie et non comme une étape du parcours ? D'autant que rien ne peut garantir qu'une formation amène à l'emploi. Cette question est primordiale pour la pérennité du PPOPE au sens où elle interroge les finalités du dispositif : le PPOPE a-t-il uniquement vocation à provoquer des dynamiques de mise en parcours ? Auquel cas l'objectif est atteint. Ou bien, le PPOPE a-t-il des velléités à construire des parcours qualifiants vers l'emploi ? Auquel cas, c'est bien le statut de la formation qualifiante et le statut des passages en entreprise qui sont à reconsidérer.

*Les conditions de pérennité et de transfert du PPOPE sont accessibles.*

L'évaluation ne relève pas de freins majeurs à la pérennisation du dispositif. Le PPOPE entre dans une phase de maturation. Et même si la question de ses finalités devra faire l'objet d'un examen entre les partenaires, les points perfectibles sont assez accessibles. Il s'agit, entre autres, d'associer les communes au pilotage, d'étendre le réseau des lieux d'accueil aux zones péri-urbaines et rurales et de constituer une offre de service en direction des SIAE mais aussi des entreprises en difficulté qui envisagent de monter une cellule de reclassement.

La départementalisation du PPOPE est déjà partiellement effective compte tenu du caractère territorial des programmations dans lesquelles il figure. En effet, le PPOPE est inscrit dans les programmes d'intervention du SPEL, de la Région, de l'AGEFIPH et du Département à travers le PDI.

Néanmoins, il existe de forte concurrence avec le dispositif PLIE et il est vrai que la création d'un PLIE sur la Communauté d'agglomération d'Annecy, par exemple, serait préjudiciable au PPOPE. Dans ce cas de figure, le PPOPE pourrait constituer l'étape préalable à l'instauration d'un PLIE.

Les conditions de transfert à d'autres territoires ne sont pas non plus contraignantes. Elles ne sont pas liées au contexte socio-économique puisque le PPOPE a fonctionné en période d'expansion (2001) comme en période de récession (aujourd'hui). On a vu également qu'elles ne sont pas dépendantes de l'offre d'insertion puisque ce n'est pas les actions dédiées du PPOPE qui en constituent la spécificité.

La condition principale repose surtout sur la capacité des acteurs (décideurs et financeurs) à accepter de remettre en cause l'efficacité et la pertinence de leurs programmations, à mutualiser leurs moyens et à mettre en place une organisation à caractère partenarial plutôt inhabituelle.