

Rapport du Président

Séance publique du
vendredi 2 décembre 2016

10^{ème}Commission
N°CD-2016-5-10-3

Service instructeur

DSOL - Service insertion et développement local

Service consulté

**DISPOSITIF DE BÉNÉVOLAT POUR LES BÉNÉFICIAIRES
DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE**

Résumé : La charge que représente le revenu de Solidarité active (rSa) pour le Département évolue de manière exponentielle depuis 2011, générant un reste à charge pour la collectivité de près de 50 M€ en 2016.

Dans un contexte budgétaire difficile, le Département maintient son effort financier en consacrant plus de 10 M€ à la politique d'insertion destinée à soutenir les emplois aidés et les mesures d'accompagnement des bénéficiaires du rSa.

Depuis janvier dernier, le projet « bénévolat rSa » traduit la volonté du Département de concevoir un nouveau levier pour insérer les personnes, faire de la solidarité différemment, les modèles existants ayant trouvé leurs limites.

L'enjeu de la réflexion, menée sur le « bénévolat rSa », est de construire un dispositif simple, facile, réaliste qui permette aux bénéficiaires du rSa d'être actifs dans la société, de reprendre confiance en eux, de tisser du lien social en valorisant leurs compétences.

Pour ce faire, la collectivité a développé une démarche participative portant sur le croisement des regards. Plus de 300 allocataires du rSa, professionnels et partenaires se sont associés à la réflexion.

A l'issue du processus d'écoute, de dialogue et de construction, le dispositif « bénévolat rSa » retenu est ouvert à tout bénéficiaire du rSa. Il repose sur un engagement régulier auprès d'une structure associative ou publique et est opposable au bénéficiaire qui y souscrit dans le cadre du Contrat d'Engagements Réciproques librement débattu.

Le dispositif s'adosse sur un acteur incontournable, le référent et un outil réglementaire, le Contrat d'Engagements Réciproques.

Quatre leviers principaux seront développés :

- une plateforme internet accessible aux différents acteurs (hébergement des offres, documents utiles, coordonnées des associations de proximité) ;
- une mobilisation des structures porteuses d'offres ;
- la formation des professionnels de l'insertion ;
- des groupes d'entraide d'allocataires permettant un soutien pratique et une aide aux démarches des bénéficiaires.

L'ensemble du dispositif sera lancé de manière progressive avec pour objectif une effectivité des différents axes en mars 2017.

Aussi, il vous est proposé d'adopter le dispositif tel que décrit dans le présent rapport.

Introduction

Au 31 décembre 2015, le Département du Haut-Rhin comptait 20 201 foyers allocataires du revenu de solidarité active (rSa). Depuis 2011, le nombre de ces foyers a augmenté de 27 % et la dépense d'allocation de 37,5 %, pour atteindre près de 100 M€ en 2016, soit une augmentation prévisionnelle de plus de 43 %.

L'Etat compensant de moins en moins cette dépense, la proportion restant à la charge du Département du Haut-Rhin ne cesse de croître (48,9 % en 2015, contre 38 % en 2011 et 33 % en 2009) : près de 50 M€ seront à sa charge sur fonds propres en 2016 (représentant 1/16ème du budget départemental).

Une étude comparative, effectuée par l'Assemblée des Départements de France en 2012, donne un taux de reste à charge de 31,9 % pour le Département du Haut-Rhin qui apparaît ainsi être celui qui est le moins bien compensé de France.

Alors que ce dispositif avait été conçu dans une logique de réinsertion par le retour à l'emploi, sa montée en puissance est intervenue en pleine crise économique et n'a donc pas permis de réaliser les objectifs affichés. Au contraire, le rSa tend de plus en plus à devenir une prestation d'assistantat, dont la complexité contribue à piéger les bénéficiaires dans l'inactivité et la pauvreté.

La presse s'est fait l'écho de la multiplication des initiatives prises par les Départements pour tenter de remédier à la situation en réduisant le nombre des allocataires.

Dans un contexte budgétaire difficile, le Département du Haut-Rhin maintient son effort financier en consacrant depuis plusieurs années un budget de plus de 10 M€ à la politique d'insertion, destinée à soutenir les emplois aidés et les mesures d'accompagnement des bénéficiaires du rSa.

Si le soutien à l'insertion s'avère incontournable, il importe d'agir sur la complémentarité des différents leviers.

Le souhait du Département est de concevoir un nouveau levier pour insérer les personnes, faire de la solidarité différemment, les modèles existants ayant trouvé leurs limites.

I. L'élaboration du dispositif « bénévolat rSa »

1. Le sens de la démarche « bénévolat rSa »

Pour le Département du Haut-Rhin, l'enjeu de la réflexion menée sur le « bénévolat rSa » est de construire un dispositif simple, facile, réaliste qui permette aux bénéficiaires du rSa d'être actifs dans la société, de reprendre confiance en eux, de tisser du lien social en valorisant leurs compétences.

Pour ce faire, la collectivité a développé une démarche participative permettant de croiser les regards :

- De juin à septembre, six groupes de réflexion, pilotés par les Conseillers départementaux, ont réuni 140 professionnels et partenaires du territoire de différents secteurs : institutions, collectivités publiques et établissements publics (Etat, Centres Hospitaliers, Ville centre, SDIS et EHPAD), secteur social et de l'insertion, culture, sport et jeunesse, environnement.
Au niveau de la collectivité, le choix a été fait d'une approche résolument transversale et décloisonnée avec la participation de nombreux élus et professionnels issus de champs d'intervention variés et d'expertise spécifique (social, juridique, informatique, communication).
- Par ailleurs, la réflexion s'est enrichie du point de vue de 160 allocataires rassemblés lors de deux forums.
- Sous l'égide de Mme MEHLEN-VETTER, Vice-présidente du Conseil départemental en charge du projet, un comité de pilotage, réuni régulièrement, a permis la coordination, le suivi des travaux et l'avancée du projet.

L'ensemble du processus a rassemblé plus de 300 personnes sur six mois (certaines ayant participé à toutes les étapes et à plusieurs groupes de réflexion) et généré environ 1 800 heures de présence dédiées au dispositif « bénévolat rSa » dans le cadre d'échanges participatifs.

2. La phase de construction du projet

- **6 groupes de réflexion** ont permis d'examiner les divers pans du projet à travers les thématiques ci-dessous :
 - Comment s'inscrit le bénévolat dans le parcours d'insertion ?
 - Quel est le public concerné ?
 - Quels sont les secteurs possibles pour les missions de bénévolat ?
 - L'accès aux offres de bénévolat
 - La sécurisation juridique du dispositif
 - Le sens et les valeurs du projet.

A l'issue des travaux, les éléments clés suivants ont permis de définir les contours du dispositif :

- En termes de parcours d'insertion, le bénévolat est un outil supplémentaire d'insertion tant pour les allocataires que les professionnels.
- S'agissant du public, le dispositif est ouvert à tous mais opposable uniquement dans le cadre d'un Contrat d'Engagements Réciproques (CER).
- Tous les secteurs sont possibles pour les missions de bénévolat avec cependant des restrictions.
- Concernant les offres, a émergé la nécessité de la création d'une plateforme internet dédiée permettant l'hébergement des offres, des documents utiles et des coordonnées des associations de proximité.
- Pour sécuriser le dispositif, il est nécessaire de s'appuyer sur les outils et la réglementation en vigueur dans le cadre du rSa.
- Enfin, s'agissant du sens et des valeurs, le projet bénévolat repose sur les notions de respect, d'égalité et de reconnaissance sociale.

- **Le point de vue des allocataires a permis de préciser leurs attentes dans le cadre du projet**

Si les participants aux forums ont reconnu l'intérêt multiple que peut représenter le bénévolat, ils ont souhaité qu'il soit tenu compte de la situation individuelle et des contraintes de chacun.

Ils ont aussi exprimé le besoin de contacts humains et d'être écoutés, faisant écho à la proposition de création de réseaux d'entraide émanant des groupes de réflexion précités.

Le rôle du référent a été plébiscité. Il est l'acteur essentiel dans la prescription de l'action de bénévolat en raison du lien de confiance qu'il entretient avec le bénéficiaire du rSa.

Par ailleurs, ils ont émis le souhait de pouvoir disposer d'offres de proximité et facilement accessibles.

Les participants ont adhéré aux outils proposés par le Département : plateforme informatique notamment et groupes d'entraide (voir infra).

Ils ont cependant fait état de craintes persistantes quant à la réalisation d'actions de bénévolat : peur du travail dissimulé, stigmatisation des bénéficiaires et frais induits (déplacements, garde d'enfants, cotisations, assurance). Ces remarques seront prises en compte dans le cadre de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

3. La terminologie et le volume d'heures

In fine, le terme « bénévolat rSa » a été maintenu par le comité de pilotage pour une meilleure lisibilité du dispositif.

Un engagement régulier a été préféré aux 7 heures pour introduire de la souplesse dans la faisabilité des actions de bénévolat.

II. Le descriptif du dispositif « bénévolat rSa »

A l'issue de l'ensemble des travaux et consultations, **le dispositif « bénévolat rSa » est ouvert à tout bénéficiaire du rSa. Il repose sur un engagement régulier auprès d'une structure associative ou publique et est opposable uniquement au bénéficiaire qui y souscrit dans le cadre du Contrat d'Engagements Réciproques librement débattu.**

Ce dispositif devient un outil supplémentaire de la politique d'insertion, actionnable dans le cadre de l'accompagnement et du parcours, tant pour le bénéficiaire du rSa, que pour le professionnel référent.

1. Le public concerné

La volonté du Département du Haut-Rhin a été de construire un dispositif le plus ouvert possible. Ainsi, il est accessible à tout bénéficiaire du rSa et ne sera opposable à un allocataire que dans le cadre d'un Contrat d'Engagements Réciproques (CER).

- La présentation du dispositif sera portée à la connaissance de l'ensemble des foyers allocataires haut-rhinois par un courrier individuel.
- S'agissant de ceux qui sont déjà accompagnés dans leur parcours d'insertion, ils bénéficieront d'une information spécifique au moment du renouvellement de leur CER dans le cadre du suivi réalisé par leurs référents.
- Pour les nouveaux entrants dans le rSa, ils seront informés lors de leur venue sur les plateformes d'orientation et d'instruction rSa de Mulhouse et Colmar (soit 80 % des nouveaux entrants) et/ou dès le premier rendez-vous avec leur référent (notamment pour les 20 % d'allocataires en zone rurale).

2. Inscription du bénévolat dans le cadre du parcours d'insertion

Le « bénévolat rSa » s'adresse tant aux allocataires qu'aux professionnels (référents). Il s'articule dans le cadre du parcours d'insertion élaboré avec le référent et est formalisé dans le Contrat d'Engagements Réciproques (CER).

2.1. Le rôle du référent

Les référents ont vocation à accompagner les bénéficiaires du rSa pour faciliter leur insertion sociale ou professionnelle en fonction de leur besoins, atouts et faiblesses. Ce suivi est ponctué par des objectifs (démarches à effectuer) et cadencé dans la durée.

L'accompagnement est réalisé à deux niveaux :

- en interne, par des travailleurs sociaux du Département - volet insertion sociale uniquement,
- en externe, par des structures subventionnées dans le cadre de la politique départementale d'insertion.

Le référent est l'interlocuteur privilégié des allocataires, il a un rôle central dans le dispositif.

C'est tout naturellement qu'il a été cité par les allocataires consultés lors des forums. En effet, il est l'intervenant le plus à même d'évaluer l'intérêt et la pertinence que peut présenter la réalisation du bénévolat dans le cadre du parcours d'insertion de la personne : confiance en soi, lien social, structuration et maintien des compétences, ...

Au titre du bénévolat, les missions du référent seront les suivantes et sont incluses dans la logique d'accompagnement :

- étudier avec l'allocataire l'opportunité du bénévolat,
- susciter l'adhésion de la personne en fonction de son projet,
- favoriser l'accès à l'offre de bénévolat,
- orienter vers les groupes d'entraide (réseau des pairs),
- concrétiser l'engagement de bénévolat dans un CER librement débattu,
- suivre et évaluer l'ensemble des engagements,
- le cas échéant, proposer une sanction en cas de non-respect de cet engagement (article L. 262-37 du Code de l'action sociale et des familles).

2.2. Le Contrat d'Engagements Réciproques (CER)

L'article L. 262-36 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation mentionnée au 2° de l'article L. 262-29 conclut avec le département, représenté par le président du conseil départemental, sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle* ».

Le dispositif « bénévolat rSa » pourra trouver une traduction dans le Contrat d'Engagements Réciproques (CER). Ce dernier comporte :

- des engagements généraux (présence aux RDV du référent et inscription à Pôle emploi - sauf pour le suivi social),
- des engagements spécifiques (recherche d'emploi, formation, scolarisation des enfants, démarches de santé, cours de langue, recherche de logement, etc).

Ainsi, à compter du 1^{er} trimestre 2017, une action de bénévolat pourra être inscrite au titre des engagements pris par le bénéficiaire du rSa avec son accord et celui de son référent.

En effet, le Contrat d'Engagements Réciproques :

- est librement débattu, négocié par le référent avec le bénéficiaire,
- est la traduction des objectifs d'insertion et les démarches attendues,
- fait l'objet d'une formalisation co-signée (bénéficiaire/Département).

En conséquence, le formulaire CER actuellement utilisé par le Département du Haut-Rhin sera revu pour y permettre l'inscription d'une démarche de bénévolat.

2.3. La formation des professionnels

Pour que le sens et la place du bénévolat dans le parcours d'insertion soient bien appréhendés par les référents et que le bénévolat puisse réellement devenir un nouveau levier d'insertion, il est nécessaire de proposer une formation à l'ensemble des référents, en interne et en externe. Sera intégré à cette formation un travail sur les postures et l'utilisation des différents outils à disposition des référents : Contrat d'Engagements Réciproques, plateforme internet, groupe d'entraide (voir infra), nouveau formulaire CER, attestation de bénévolat.

2.4. La création de groupes d'entraide

Lors des forums, les bénéficiaires du rSa ont exprimé le besoin de maintenir des contacts humains, dans un champ où tout est désormais informatisé et dématérialisé (ex : démarches CAF et Pôle Emploi). Certains ont, par ailleurs, mis en avant l'intérêt des échanges de savoirs.

Fort de ces réflexions et contributions des groupes de travail, le Département souhaite développer des réseaux d'entraide entre bénéficiaires du rSa, sur la base de la libre adhésion des participants.

Le recours à des groupes de pairs est répandu dans le secteur sanitaire. Mais son champ d'application est vaste et peut être utilisé dans l'éducation, la santé ou l'insertion.

Ainsi, ces groupes d'entraide, constitués d'allocataires du rSa, assureront une permanence au sein des services de la Solidarité.

Ces réseaux permettront de proposer un soutien pratique et facilement accessible aux allocataires.

Ils sont bidimensionnels :

- Pour l'utilisateur : informations, réponses aux questions sur le bénévolat, aide à l'utilisation de la plateforme et aux démarches et lien avec les structures, écoute, soutien.
- Pour le pair aidant : valorisation de ses compétences, reconnaissance, identification positive.

Les groupes facilitent les échanges et apportent une aide sur la base du vécu.

Il est à noter que lors des forums, les allocataires ont fait part de leur large adhésion à cet outil innovant.

3. La plateforme internet

Il a été décidé de créer une plateforme internet dédiée, permettant l'hébergement des offres, des documents utiles et des coordonnées des associations de proximité, à destination des allocataires du rSa, des référents et des structures porteuses d'offres (formulaires d'offres, questions liées à l'assurance, ...).

Elle sera accessible sur le site du Département et ouverte à tous les usagers, avec un accès privilégié pour les bénéficiaires du rSa. Son utilisation se doit d'être simple. La plateforme sera complétée par une hotline et un modérateur.

4. Les structures porteuses d'offres et activités de bénévolat

Le dispositif « bénévolat rSa » se voulant ouvert, il est largement accessible aux structures et activités.

Toutes les structures associatives et publiques peuvent donc proposer des offres de bénévolat, à l'exception de celles ayant un caractère politique, syndical, sectaire ou contraire aux bonnes mœurs.

Le secteur marchand est exclu du champ de réalisation du bénévolat.

Toutes les activités sont possibles, dès lors qu'elles permettent l'expérimentation de compétences, de développer sa confiance en soi, d'avoir une utilité sociale, d'étendre son réseau. Sont exclues les activités réputées dangereuses ou réglementées (formation spécifique, activités de soins).

La réussite du dispositif bénévolat-rSa repose sur la mobilisation des structures qui ont vocation à proposer des offres et à accueillir des bénévoles.

4.1 Les communes

Elles constituent un vecteur privilégié de la promotion du dispositif « bénévolat rSa » en raison de leur connaissance fine des associations et des usagers de leur territoire.

Une première information a été donnée sur le dispositif lors de la journée des secrétaires et directeurs généraux de mairies le 13 octobre 2016. Elle a permis de faire valider le principe de la constitution d'un groupe technique de secrétaires et directeurs généraux de mairies ayant vocation à élaborer des outils facilitants pour les communes. Les Maires seront également informés par courrier.

L'objectif est de proposer un dispositif « clé en main », facilement utilisable par les communes qui veulent proposer des offres ou répondre à des sollicitations d'allocataires. Une plaquette de présentation du dispositif sera élaborée et diffusée.

4.2 Les associations et autres structures

Les associations sont également un levier pour la mise en œuvre du dispositif « bénévolat rSa ».

Elles seront destinataires d'un courrier à partir des bases de données existantes des services départementaux.

L'objectif est également de proposer un dispositif facilement utilisable pour elles, de manière à leur permettre le dépôt des offres et l'accueil de nouveaux bénévoles, dans le souci de ne pas stigmatiser les personnes. Un groupe de travail technique est en projet.

Concernant les autres structures publiques, elles seront sollicitées de manière ciblée au cours de l'année 2017.

Pour rendre le dispositif « bénévolat rSa » opérationnel, un certain nombre d'actions spécifiques restent à mener.

L'objectif est un lancement progressif du bénévolat pour une effectivité des différents axes en mars 2017.

Au vu de ce qui précède, je vous propose :

- de décider d'instaurer un dispositif de bénévolat, tel que précisé dans le présent rapport, ouvert à tout bénéficiaire du rSa, reposant sur un engagement régulier auprès d'une structure associative ou publique et opposable uniquement au bénéficiaire qui y souscrit dans le cadre du Contrat d'Engagements Réciproques librement débattu,
- de donner délégation à la Commission Permanente pour la finalisation, la mise en œuvre et le suivi de ce dispositif,
- de m'autoriser à signer tous documents afférents à ce dispositif.

La 10^{ème} Commission a émis un avis favorable sur ce rapport lors de la séance en date du 18 novembre 2016.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

LE PRESIDENT

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eric Straumann', written over a horizontal line.

Eric STRAUMANN

Eric STRAUMANN