



**Proposition de lancement du Plan pour  
l'emploi du Département du Bas-Rhin**

**Rapport n° CD/2016/083**

**Service Chef de file :**

G - Mission insertion et emploi

**Service(s) associé(s) :**

**Résumé :**

Le Département du Bas-Rhin s'est engagé dans une stratégie ambitieuse et atypique au niveau national pour permettre l'insertion des allocataires du RSA. Grâce à des dispositifs d'insertion profondément orientés vers l'accès à l'emploi et à la juste attribution des droits, le nombre des allocataires du RSA ralentit, voire tend à se réduire.

Sur les douze derniers mois, alors que le chômage a augmenté de 1,5%, le nombre d'allocataires du RSA a diminué de 2,9%. 3000 d'entre eux ont retrouvé un emploi grâce à 631 entreprises et 439 collectivités et associations qui les ont recrutés. Les dépenses ont ainsi été réduites de 7 M€.

L'objet du présent rapport est de proposer à l'Assemblée plénière de décider des objectifs stratégiques renforcés pour la politique d'insertion pour les années 2017 à 2019. Ils devront être déclinés et formalisés dans un plan départemental d'insertion à soumettre à l'Assemblée plénière du Conseil Départemental d'ici la fin de l'année 2016. Le nouveau plan d'insertion sera le Plan pour l'emploi du Département du Bas-Rhin.

***Un modèle social de plus en plus inefficace et la nécessaire refondation de la politique d'insertion***

Les Français n'adhèrent plus à un modèle social vieux de 70 ans et hérité de la société de 1945. Il n'est plus adapté au monde dans lequel nous vivons, aux nouveaux enjeux tels que l'allongement de la durée de vie, l'accompagnement de l'enfance, la lutte contre la précarité des familles ou encore l'intégration des personnes en situation de handicap. Il n'inspire plus la confiance. La solidarité nationale est devenue un facteur de suspicion, de division et d'opposition, là où elle devrait porter un projet de société qui suscite l'adhésion et favorise la cohésion.

Le nombre de demandeurs d'emploi a progressé dans le Bas-Rhin, continuellement, depuis 2008 et le **taux de pauvreté s'établit à 11,6 % en 2012** contre 10,8 % en 2008. Ce taux, bien qu'inférieur à la moyenne nationale (14,3 %) cache toutefois des disparités importantes : il s'établit à **20,2 % pour les moins de 30 ans** (21,9 % au niveau national) et **7,4 % pour les 60-74 ans** (10,1 % au niveau national). D'un point de vue géographique, la pauvreté se concentre sur les périmètres urbains et notamment la **ville de Strasbourg (taux de 20,2 %)**.

Mis en place dans un contexte de crise économique, le Revenu de Solidarité Active a été mobilisé par un nombre croissant de Bas-Rhinois en situation de précarité depuis 2009 (+60%), tout en faisant l'objet de nombreuses critiques : complexité, faible insertion, poids financier écrasant pour les Départements...

Face à ces constats et en l'absence d'une volonté réformatrice au niveau national, le Département du Bas-Rhin a adopté très rapidement une stratégie atypique au niveau national pour permettre aux allocataires du RSA de s'insérer dans les meilleures conditions avec l'appui d'un grand nombre de partenaires institutionnels (Etat, Région, Pôle emploi, chambres consulaires...) et associatifs (insertion par l'activité économique, associations...). Cette stratégie a été confirmée et renforcée le 24 juin 2013 par décision de l'Assemblée plénière du Conseil Général, prise à l'unanimité de ses membres.

Mise en œuvre par près de 150 partenaires, les enjeux étaient alors triples :

- Mobiliser les entreprises et les allocataires pour démultiplier les perspectives d'insertion ;
- Mettre en place un accompagnement responsabilisant et favorisant l'autonomie des allocataires du RSA ;
- Faire preuve de rigueur dans l'attribution et la gestion des droits.

### ***Une stratégie bas-rhinoise unique en France et qui a réussi à inverser la courbe d'évolution du nombre des allocataires du RSA***

La stratégie adoptée par le Département autour de la mobilisation vers l'emploi et la responsabilisation, a généré les résultats escomptés.

Les dispositifs d'insertion financés par le Département sont nombreux et tendent tous à activer les parcours d'insertion vers l'emploi : équipe emploi de 20 personnes dans les services du Département, 47 opérateurs de l'insertion par l'activité économique, 1500 contrats aidés (en 2015), 24 opérateurs de l'accompagnement professionnel, Pôle emploi,...

**L'ensemble de ces outils permet à près de 3 000 allocataires du RSA de retrouver un emploi durable (+ de 6 mois) chaque année.**

Par ailleurs, une équipe de contrôleurs s'assure que les allocataires perçoivent les droits auxquels ils peuvent prétendre et uniquement ces droits. La lutte contre la fraude constitue en effet un enjeu majeur en termes de justice et de cohésion sociale. Les contribuables ne comprendraient pas qu'il en soit autrement. **C'est ainsi que plus de 6 000 contrôles ont été engagés depuis 2013.**

Dans le contexte d'une croissance économique trop faible pour créer durablement de l'emploi, ces actions concrètes menées avec les partenaires permettent de ralentir la hausse, voire de réduire le nombre d'allocataires du RSA.

Le nombre des allocataires du RSA connaît effectivement une diminution. Ainsi, **au 31 mars 2016, le nombre des allocataires du RSA financés par le Département est en baisse de 2,9% sur une période de 12 mois, pour s'établir à 25 882.**

En 2015, la progression de la dépense relative à l'allocation de RSA a également été ralentie : elle s'établit à 149 M€, soit en progression de 4,5 % par rapport à 2014, année qui était elle-même en progression de 10,9 % par rapport à 2013. Pour les années à venir, la progression de la dépense d'allocation devrait s'établir à 2 % par an.

Ces actions et les résultats qui en découlent, positionnent le Département du Bas-Rhin comme un acteur atypique dans le champ des stratégies pour l'emploi. Les facteurs de réussite sont triples :

- Des objectifs stratégiques clairement affichés qui conduisent à mettre en place des dispositifs uniques en France à cette échelle (équipe emploi interne, contrôleurs) ;
- Des partenaires qui s'engagent sous le pilotage du Département ;
- Des actions d'insertion qui permettent d'activer les dépenses passives. Ainsi, **le Département du Bas-Rhin consacre à l'insertion, en 2016, 13 % de ses dépenses d'allocation de RSA (sans compter les frais de personnels) alors que la moyenne nationale s'établit désormais à 8 %.**

***La subsistance de facteurs qui fragilisent le vivre-ensemble et qui amènent à adopter de nouvelles perspectives***

Il convient de souligner que la situation économique et sociale française reste particulièrement fragile.

Les perspectives de croissance sont trop faibles pour être réellement créatrices d'emploi.

La pauvreté monétaire et de leurs conditions de vie restent importantes pour la part des allocataires du RSA qui présentent **plus de 4 ans d'ancienneté dans le dispositif, dont le nombre progresse (39,2 % au 31 décembre 2015 contre 27,1 % au 31 décembre 2010).**

Malgré les accompagnements mis en place, rester trop longtemps dans le champ des minima sociaux ne favorise pas l'employabilité : c'est ainsi que l'accès à l'emploi constitue une perspective lointaine, voire inexistante, pour un nombre croissant d'allocataires du RSA.

Enfin, l'isolement constitue l'une des caractéristiques des allocataires du RSA : **80,3 % des allocataires du RSA sont des personnes isolées.** En l'absence d'un réseau social ou familial, les difficultés liées à la santé ou à la bonne gestion de ses revenus (endettement) peuvent facilement conduire à l'exclusion. L'isolement constitue dès lors un facteur de pauvreté non négligeable. La précarité des liens est tout aussi déterminante que la précarité des biens.

A ce jour, **le Bas-Rhin compte 25 882 allocataires du RSA** à la charge du Département. 50 % d'entre eux sont inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi (la moyenne nationale est à 36 %) et peuvent être considérés comme inscrits dans un parcours d'insertion professionnelle (avec ou sans problématiques sociales). A contrario, **30 % des allocataires relèvent d'un parcours d'insertion sociale et 20 % connaissent de grandes difficultés de santé qui les empêchent, à moyen terme ou à long terme, de retrouver un emploi.**

La responsabilité du Département concernant l'insertion des personnes en situation de précarité est donc considérable : les Bas-Rhinois attendent du Département des réponses rapides et efficaces à cette crise économique aigüe, au chômage de masse et aux tensions sociales et sociétales fortes.

La stratégie du Département du Bas-Rhin est donc d'agir sur les deux parcours, tant pour l'insertion sociale que pour l'insertion professionnelle des allocataires du RSA.

***Pour l'avenir, l'Exécutif départemental propose la mise en œuvre d'une politique d'insertion qui allie solidarité et engagement pour donner à chacun toutes ses chances et une place dans la société***

Il est proposé que l'enjeu principal de la politique d'insertion soit de donner à chacun toutes ses chances et une place dans la société : à travers l'emploi ou à travers l'engagement, pour qu'il n'y ait plus de citoyens qui se considèrent de seconde zone ou stigmatisés.

Il est donc proposé de porter un projet qui permette à chacun, selon ses capacités, de rencontrer les besoins de la société, pour à la fois revaloriser l'individu et recréer du lien entre les Bas-Rhinois. C'est enrichir la solidarité de droit avec une solidarité d'engagement. C'est passer d'une solidarité de subsistance à une solidarité de pleine existence. C'est mettre fin à la stigmatisation, de celui qui est aidé, induite par le modèle social actuel qui place les individus dans des cases au lieu de les inscrire dans des perspectives.

L'Exécutif départemental propose donc de passer d'un modèle de l'assistance, qui prive les individus de leur dignité en les maintenant dans leurs situations, à un modèle de la responsabilité et de l'autonomie qui permet à chacun de contribuer, de s'élever et de s'épanouir, en trouvant et en prenant toute sa place dans la société.

Pour répondre à ces préoccupations, il est proposé que le plan départemental d'insertion s'articule autour de quatre objectifs stratégiques déployés selon une méthode qui en garantisse la réussite.

**1) Premier objectif stratégique proposé : favoriser l'accès à l'emploi durable de 10 000 personnes d'ici 2019, au travers d'une dynamisation globale des dispositifs d'insertion.**

Il est proposé que la réalisation de cet objectif s'appuie sur les outils déployés depuis 2013. Sur les 3 années à venir, le Département du Bas-Rhin assurera une mobilisation générale des partenaires pour l'atteinte de cet objectif. Il est proposé que cette mobilisation s'appuie sur des stratégies de proximité, à l'échelle des territoires d'action du Département, sous le pilotage des conseillers départementaux.

Il est proposé que l'équipe emploi du Département et les partenaires de l'accompagnement professionnels soient particulièrement mobilisés pour ce défi. Ils pourront s'appuyer sur l'ADIRA et l'Agence Départementale du Tourisme dans le cadre d'une stratégie partagée de mobilisation des entreprises du Bas-Rhin.

Cet objectif vise les allocataires du RSA ainsi que les jeunes qui intègrent les dispositifs pilotés par le Département (jeunes majeurs de la protection de l'enfance, jeunes dans le cadre du Pass Accompagnement...).

Enfin, il conviendra également de s'assurer de la montée en compétence des personnes. La stratégie du Département du Bas-Rhin doit donc s'inscrire dans le plan régional de formation piloté par la Région et Pôle emploi. L'ambition proposée est d'inscrire à minima 2 000 allocataires du RSA en formation chaque année d'ici 2019.

Pour favoriser cet accès à l'emploi, il est proposé que plus de 15 M€ soient consacrés chaque année à cette préoccupation majeure pour les Bas-Rhinois, dont 4 M€ financés par le FSE.

## **2) Deuxième objectif stratégique proposé : proposer d'ici 2019 une voie d'insertion à 6 000 allocataires du RSA, notamment les plus éloignés de l'emploi.**

Il est proposé que cet objectif contribue à la lutte contre l'isolement et les risques de désocialisation de certains allocataires du RSA, notamment ceux les plus éloignés de l'emploi. Ces orientations proposées visent les allocataires du RSA ainsi que les jeunes en situation de précarité (jeunes majeurs issus de la protection de l'enfance, jeunes de moins de 25 ans qui présentent un parcours de vie précaire).

Il est proposé que sa mise en œuvre s'appuie notamment sur des modalités atypiques et originales telles que les contrats aidés à volume horaire modulable, l'accompagnement global mis en place avec Pôle emploi ou encore le développement du contrat d'engagement civique grâce à des activités à implication sociale et de bénévolat volontaire.

## **3) Troisième objectif stratégique proposé : s'assurer des conditions de réussite de la stratégie en associant les partenaires et en agissant en proximité en territoire**

*Associer les partenaires et les usagers à la conduite de la politique et inscrire l'innovation au cœur des nouvelles dynamiques*

Le Département ne peut assurer à lui seul l'autonomie et l'insertion des personnes en situation de précarité. Les facteurs de réussite sont multiples et font intervenir le développement économique, la formation, l'attribution d'aides sociales, la culture....

La responsabilité du Département du Bas-Rhin est d'exercer pleinement sa mission de chef de file et de coordonnateur de l'action auprès des publics en situation de précarité. La capacité à organiser cette action collective et coordonnée constitue en tant que telle un défi majeur pour les pouvoirs publics.

Il est proposé que l'animation du plan départemental d'insertion s'effectue donc dans le cadre d'une gouvernance partenariale qui associe les principaux partenaires (Etat, Pôle emploi, Région, CAF, Eurométropole, Ville de Strasbourg, ADIRA...) et acteurs du champ de l'action sociale et caritative (associations, CCAS/CIAS, fondations...).

Il est proposé que la participation des usagers s'effectue dans le cadre du comité des usagers installé en 2015 dans le champ de l'insertion.

S'agissant de progresser en matière de démocratie d'implication, il est proposé de mobiliser les énergies, susciter et encourager l'innovation et de co-construire des réponses nouvelles aux problématiques des Bas-Rhinois.

*S'appuyer sur l'excellence des territoires en adoptant une logique de résultat pilotée en proximité, par les conseillers départementaux, et fondée sur les dynamiques locales*

Ces objectifs stratégiques doivent se réaliser au travers d'un Plan Départemental d'Insertion dont l'élaboration est partenariale et territorialisée. Il est proposé que chaque territoire établisse les actions et leviers qu'il entend mobiliser pour atteindre les objectifs qui lui

incombent. Les partenaires institutionnels et associatifs seront concertés durant toute cette phase de construction.

Il est proposé que le Plan Départemental d'Insertion poursuive donc une logique de résultats et non plus une logique de moyens : l'enjeu est d'apporter aux Bas-Rhinois des réponses concrètes et mesurables à leurs préoccupations principales.

Le déploiement efficace de cette stratégie devra s'appuyer sur les territoires et la mobilisation des acteurs locaux autour des objectifs identifiés et établis en fonction des atouts et contraintes de ces territoires.

Il est proposé que les conseillers départementaux soient au cœur du pilotage de la réalisation de ces objectifs. Ils en assureront le suivi, au sein des commissions territoriales, et mobiliseront les acteurs locaux en ce sens. Ils initieront les projets permettant d'atteindre ces résultats.

#### **4) Quatrième objectif stratégique proposé : poursuivre la gestion rigoureuse des droits en réalisant 12 000 contrôles d'ici 2019**

La stratégie de contrôle mise en place par le Département du Bas-Rhin est légalement fondée (article R 262-83 du Code de l'action sociale et des familles) et justifiée du point de vue financier. Il est proposé que cette démarche se poursuive : de 2017 à 2019, 12 000 allocataires du RSA feraient ainsi l'objet d'un contrôle par les équipes dédiées du Département.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

*Sur proposition de la Commission Emploi, Insertion et Logement et sur proposition de son Président, après en avoir délibéré, le Conseil Départemental décide :*

- de fixer les objectifs de résultats de la politique départementale d'insertion à atteindre d'ici 2019 tels que présentés dans le rapport ;*
- de la mise en œuvre de ces objectifs stratégiques ;*
- de charger son Président de les décliner dans un projet de plan départemental d'insertion 2017-2019 qui sera soumis à l'approbation de l'Assemblée plénière du Conseil Départemental d'ici la fin de l'année 2016 et appelé Plan pour l'emploi du Département du Bas-Rhin.*

Strasbourg, le 02/06/16

Le Président,



Frédéric BIERRY