



3 - Orientations stratégiques de la politique publique relative à l'insertion, l'emploi, et la lutte contre les exclusions

Rapport n° CD/2017/120

Service Chef de file :

L - Mission aménagement, développement et emploi

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Depuis les lois de décentralisation, les Départements sont les acteurs majeurs des politiques de lutte contre les exclusions. Dans le Bas-Rhin, cette responsabilité se met en œuvre de façon ambitieuse à travers un concept fort : « passer d'une solidarité de droit à une solidarité d'engagement ». L'action départementale s'exprime ainsi de manière transversale, avec de nombreux dispositifs qui visent à répondre à toutes les problématiques des Bas-Rhinois en situation de précarité : l'emploi, le logement, la santé, les moyens de subsistance, la mobilité...

L'objet du présent rapport est de présenter les orientations stratégiques proposées pour 2018, à mettre en œuvre par le Département du Bas-Rhin dans le champ des politiques d'insertion, d'emploi et de lutte contre les exclusions.

Répondre aux préoccupations des personnes en situation de précarité : un des défis fixés aux Départements par la législation concernant la lutte contre les exclusions :

Les Départements, de par leurs responsabilités, sont les acteurs majeurs de la mise en œuvre des principes de la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, en menant des politiques destinées à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

Au fil des années, la législation a conforté les Départements dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle, du logement et de la protection des majeurs.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a réaffirmé que le Département demeure la collectivité compétente pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale.

Le Département du Bas-Rhin joue pleinement son rôle de chef de file de la politique relative à l'insertion, l'emploi, et lutte contre les exclusions en tant que pilote du Plan Départemental pour l'Emploi et l'Inclusion (PDEI) 2017-2019. Il développe également des actions volontaristes dans le cadre du Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) 2015-2020.

Le budget proposé pour l'année 2018 a pour ambition de poursuivre les actions mises en œuvre depuis plusieurs années et d'en renforcer certaines à travers la mobilisation de financements complémentaires apportés par le Fonds Social Européen (FSE) et le Fonds d'Appui aux Politiques d'Insertion (FAPI).

Le Plan Départemental pour l'Emploi et l'Inclusion approuvé par l'Assemblée plénière le 06 décembre 2016 a fixé le cadre des enjeux, des objectifs et des actions à entreprendre pour favoriser l'insertion par l'activité ou par l'emploi, et organiser les contours larges de la levée des freins à l'insertion. Sa mise en œuvre opérationnelle a débuté en 2017 par la poursuite d'actions déjà mises en œuvre dans le cadre du Pacte de Réussite et par la

déclinaison de nouveaux objectifs stratégiques inscrits au PDEI. Le public ciblé concerne les bénéficiaires du RSA, croise également les enjeux des jeunes et plus globalement de toute personne en situation de précarité. Le Département, via le PDEI s'est ainsi fixé les trois grands objectifs suivants :

- favoriser l'accès à l'emploi durable de 10 000 personnes d'ici 2019, au travers d'une dynamisation globale des dispositifs d'insertion,
- proposer d'ici 2019 une voie d'insertion à 6 000 allocataires du RSA, notamment les plus éloignés de l'emploi,
- s'assurer des conditions de réussite de la stratégie en associant les partenaires et en agissant en proximité sur les territoires.

Pour 2018, il est proposé que la politique de lutte contre les exclusions s'appuie **sur trois principes transversaux** :

1 – le Département du Bas-Rhin, laboratoire d'expérimentation et d'innovation

Dans un contexte socio-économique complexe, la déclinaison opérationnelle du PDEI se réclame d'un devoir d'expérimentation avant tout essaimage, en croisant partenaires, territoires et cohortes de bénéficiaires. Cette démarche sur mesure vise à faire la preuve de concepts qui pourraient être développés de manière coordonnée et intensive par tous les acteurs et partenaires de l'emploi et de l'insertion. C'est donc à la fois un droit et un devoir d'expérimentation que le Département revendique à travers la mise en œuvre du PDEI.

Le plan n'a également de sens que s'il est approprié et porté par les territoires d'action médico-sociale pour agir au plus près des publics. C'est le sens de sa déclinaison en plans territoriaux pour l'emploi et l'inclusion qu'il est proposé de mettre en place dès début 2018, afin que chaque territoire puisse pleinement s'approprier et décliner son propre plan d'actions, composé des mesures jugées les plus fondamentales et les plus pertinentes au regard des problématiques locales.

L'Exécutif départemental propose donc que l'année 2018 soit, dans la continuité de 2017, une année d'expérimentation, de développement et d'intensification des actions, afin d'honorer les objectifs fixés d'au moins 3 300 retours à l'emploi direct et de 2 000 par voie d'insertion, avec la plus-value d'un regard tournée vers la proximité et l'efficacité.

2 – le Département du Bas-Rhin, chef de file de la construction des parcours

L'année 2018 sera marquée par la nécessité de mobiliser des publics plus éloignés de l'emploi en travaillant à l'accompagnement, à la sécurisation des parcours et à l'accès à la formation. Ces éléments constituent en effet les leviers d'un retour à l'emploi ou à l'activité dans toutes les filières en tension ou porteuses de nouvelles opportunités. L'offre d'accompagnement social est et restera un panel d'outils privilégiés à la main du Département pour étayer la chaîne des actions et les parcours de plus en plus complexes des candidats à l'insertion et à l'emploi.

L'insertion par l'activité économique, coordonnée avec l'ingénierie socio-professionnelle des territoires, sera au cœur des démarches d'expérimentation partenariales :

- Développer et renforcer les outils de diagnostic et de suivi : il est proposé de mener un travail indispensable sur le profil des bénéficiaires du RSA, pour notamment renouer avec une connaissance fine des publics et de leurs potentiels, et pour aiguiller plus efficacement chacun vers le bon accompagnement. Ce travail est et doit rester partenarial, notamment avec Pôle Emploi. Cette connaissance détaillée a vocation à préciser les représentations empiriques des « trois tiers » de

bénéficiaires : ceux prêts pour l'emploi direct, ceux nécessitant un accompagnement socio-professionnel et enfin ceux souffrant de freins importants les maintenant éloignés de l'emploi.

- Développer des outils complémentaires pour les publics du Département en organisant l'ingénierie socio-professionnelle autour de trois grands enjeux : la socialisation, l'employabilité et la professionnalisation. L'idée est d'enrichir et de mettre en cohérence le panel d'outils, y compris sur un plan territorial, afin de pouvoir élaborer les meilleures combinaisons et tracer le meilleur chemin critique pour chaque bénéficiaire candidat à l'insertion ou à l'emploi. Le Fonds d'Appui aux Politiques d'Insertion (FAPI) devient ici un levier financier nouveau permettant l'expérimentation d'actions nouvelles sur la durée du PDEI.
- Mobiliser et responsabiliser les partenaires, qu'ils soient des entreprises, des organismes habilités, ou des collectivités locales. Il s'agit là, en écho aux assises de l'engagement, que chaque employeur puisse aller plus loin que, par exemple ses responsabilités fiscales, en reconnaissant et en adhérant à un engagement dans et pour la société. Il s'agit de refonder l'investissement du monde économique dans l'action sociale, de faire corps pour infléchir son évolution, construire sur de nombreuses initiatives d'entreprises qui vivent déjà pleinement cet engagement.
- Mieux connaître les ressources et potentiels des territoires en les rendant plus inclusifs. C'est le sens même de l'organisation politique et administrative départementale, en lien avec ses partenaires et outils proches tels que l'ADIRA, qui travaille au quotidien à faire dialoguer l'emploi, l'insertion et le développement des territoires autour des potentiels et des talents.

3 – le Département du Bas-Rhin, ou l'équilibre entre l'exemplarité de gestion et la qualité de ses dispositifs, relevée par le rapport de la Chambre régionale des comptes Grand Est lors de sa séance du 4 juillet 2017

Le Département du Bas-Rhin s'est engagé depuis 2015 dans une démarche soutenue de contrôle des droits au RSA avec la mise en place d'une politique coordonnée et en complémentarité avec les outils de la Caisse d'Allocation Familiales (CAF). Cette stratégie vise à s'assurer que l'allocation bénéficie à celles et ceux qui en respectent les conditions d'attribution : le juste droit/juste le droit.

Cette stratégie autour de la responsabilisation accrue des BRSA, porte ses fruits et se traduit notamment par une progression ralentie de la dépense relative au RSA : il était constaté une progression de 10,9 % du coût de l'allocation entre 2013 et 2014. Celle-ci est de 4,5 % entre 2014 et 2015 et de 1,3 % entre 2015 et 2016.

Pour 2018, il est proposé de maintenir cette stratégie tout en développant l'accompagnement de publics spécifiques (réfugiés, personnes âgées, sortants de prisons...) vers d'autres moyens de subsistance que le RSA.

Afin d'être à la hauteur de ces ambitions, il est proposé de consacrer 18,2 M€ à la mise en œuvre des actions prévues au titre des problématiques liées à la santé, de l'insertion sociale, de l'insertion professionnelle, de la protection juridique des majeurs et des mesures d'accompagnements judiciaires. Pour 2018, il est également proposé de soutenir certaines structures partenaires qui investissent dans la rénovation de leur lieu d'accueil des publics les plus précaires.

Les allocations versées au titre du RSA, avec une prévision en baisse de 2017 à 2018, devraient s'élever à environ 156 M€ (contre 157,5 M€ en 2017).

Cette politique ambitieuse est aussi source de recettes. Ainsi, il est prévu de percevoir 3,5 M€ au titre du FSE et plus de 1,3 M€ au titre du recouvrement des trop-perçus de RSA, systématiquement réinjectés au bénéfice de l'accompagnement à l'insertion et à l'emploi.

La stratégie proposée pour 2018 se décline à travers quatre objectifs spécifiques :

1) La poursuite et la mise en œuvre d'actions expérimentales territoriales co-financées notamment par la mobilisation des fonds FSE et le FAPI

Le maintien ou l'accès au logement de publics ciblés par le Département dans le cadre du PDALHPD :

- les jeunes : à travers la colocation coachée, qu'il sera proposé d'étendre en 2018 pour les jeunes mineurs accompagnés qui atteignent leur majorité, les jeunes réfugiés, le dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale, professionnelle et résidentielle des jeunes, le soutien au développement d'une plateforme d'accueil et d'accompagnement de jeunes en rupture sociale ;
- les familles : à travers le dispositif TEMPOREO qui évite l'expulsion de familles fragilisées par de fortes dettes de loyer mais aussi les ménages dont le comportement met en péril l'intégration dans un logement du fait de leur comportement lié à une problématique de santé (troubles du voisinage notamment).

Le développement des pratiques de l'Economie Sociale et Solidaire :

Dans ce cadre de réflexion basé sur le principe de solidarité et d'utilité sociale, il est proposé de :

- renforcer les actions en faveur de l'économie circulaire et des services de proximité,
- accompagner les initiatives solidaires et responsables (actions en faveur de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) ainsi que les actions en faveur de l'agriculture responsable),
- développer l'ESS à travers le réseau ESStammisch,
- favoriser l'amorçage de micro-projets innovants (jardins de la montagne verte),
- développer la création d'entreprises coopératives (SCIC Les appuiculteurs).

La mise en œuvre des clauses sociales et la création de marchés d'insertion

Les démarches de qualité et de renforcement des normes en termes de Développement Durable (norme ISO 26000) constituent de puissants leviers d'évolution des pratiques et des mentalités. L'ambition du Département est d'amener les entreprises à prendre une part plus volontariste dans la lutte contre les exclusions par l'embauche et la formation de personnes éloignées de l'emploi, de développer les clauses sociales dans les marchés et, plus généralement, de mettre en place des liens avec le secteur de l'ESS, de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE) ou du handicap et de favoriser le travail à temps partiel des personnes souhaitant pratiquer le mécénat de compétences.

L'Exécutif départemental proposera ainsi dès 2018 que le Département explore de nouveaux champs de mise en œuvre des clauses et marchés d'insertion, afin d'instiller davantage encore la nécessité d'un changement des pratiques pour une commande publique, ainsi que des marchés privés plus inclusifs et solidaires.

Le soutien au renforcement du rôle de l'IAE

Afin de permettre aux BRSA de s'insérer professionnellement, le Département développe une politique volontariste d'insertion professionnelle en s'appuyant notamment sur les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE).

Il est ainsi attribué des subventions aux chantiers et aux entreprises d'insertion pour l'accompagnement socio-professionnel et l'encadrement technique des bénéficiaires du RSA (BRSA) recrutés en contrats à durée déterminée d'insertion dans leur structure. En 2016, ils ont salariés 445 BRSA contre 316 en 2015.

L'Exécutif départemental souhaite que le Département contribue activement à :

- la réflexion sur la stabilisation des financements pluriannuels,
- l'assouplissement des règles de durée de présence dans les SIAE pour les personnes qui en ont besoin,
- la levée des freins au développement économique des structures de l'insertion, dont les recettes commerciales sont parfois plafonnées,
- la mise en place de structures hybrides originales offrant des emplois pérennes pour des personnes en grande difficulté ainsi que pour des personnes ne rencontrant pas de difficulté particulière,
- le rapprochement entre ces structures et les entreprises classiques pour conforter l'objectif prioritaire de développement économique et d'accès à l'emploi permanent.

Le développement des groupements d'employeurs est également une piste intéressante pour gérer certaines transitions ou limiter les effets du temps partiel subi. Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ) peuvent permettre d'organiser des parcours d'insertion et de qualification au profit de personnes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle et en vue de satisfaire les besoins de main-d'œuvre des entreprises qui les composent.

2) La construction de parcours d'insertion pour aboutir à l'activité en levant les freins à l'insertion sociale et professionnelle par différents biais :

- **le parcours d'insertion à visée sociale** permet à des BRSA cumulant des difficultés sociales, de santé et professionnelles, d'être mobilisés grâce un accompagnement adapté mis en œuvre par les travailleurs sociaux dans les unités territoriales d'action médico-sociale (UTAMS) du Département ou les unités territoriales (UT) pour la Ville de Strasbourg, ainsi que par les opérateurs spécifiques habilités et financés par le Département via le contrat d'engagement réciproque ou par la valorisation d'un contrat déjà en cours dans le cadre d'une mesure d'accompagnement sociale et budgétaire (MASP) ou d'un accompagnement social lié au logement (ASLL).

En 2017, à travers le dispositif « C'est des Volontaires 67 » (CDV67), il a été proposé aux bénéficiaires du RSA inscrits dans le dispositif depuis plus de 4 ans de s'investir bénévolement dans une association à but non lucratif sur la base du volontariat, dans le domaine souhaité sans durée contrainte et avec un accompagnement social adapté à leurs besoins. Pour 2018, ce dispositif va prendre de l'envergure grâce au soutien financier du FAPI par une action spécifique de développement d'ateliers de l'engagement.

- **le parcours d'insertion à visée professionnelle** mobilise de manière accrue des BRSA en consolidant le partenariat avec Pôle Emploi, qui, conformément aux dispositions législatives, reste le référent de parcours de droit commun. Dans le cadre de sa politique volontariste, le Département du Bas-Rhin habilite et finance des opérateurs de parcours spécifiques pour la mise en place d'une démarche de mobilisation accrue des BRSA autour

de la préparation à l'emploi, de la recherche de formation et d'emploi, du savoir-être et de la mise à l'emploi.

Cette politique volontariste se décline également dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens conclue avec l'Etat dans le cadre du financement des contrats aidés dans le secteur marchand ainsi que dans le secteur non marchand. En 2017, les annonces gouvernementales de diminution, voire de disparition de ce type de contrats ont fortement freiné cette dynamique de mise à l'emploi. Pour 2018, il est proposé de maintenir à même hauteur le financement du Département. Selon la politique mise en place par le Gouvernement, cette ligne budgétaire pourra être réorientée en 2018 après un vote de l'Assemblée départementale, vers des actions volontaristes rendant lisibles l'action départementale.

Les partenariats avec Pôle Emploi et le secteur de l'IAE seront renouvelés et confortés autour des principes de cohérence, d'efficacité et de plus-value : Pôle emploi, l'IAE et l'équipe emploi du Département sont les acteurs majeurs de l'accompagnement et du retour à l'emploi des BRSA. Il est donc fondamental que les trois définissent les meilleures articulations possibles entre leurs offres de services, afin que leur action conjointe amène davantage de BRSA vers l'emploi.

L'appui de l'ADIRA constitue à ce titre un atout majeur dans cette stratégie pour l'emploi : la connaissance des réseaux et des acteurs du secteur marchand, l'expertise, l'accompagnement réalisé des entreprises... permettra aux dispositifs d'insertion d'adapter leurs modes d'action pour mieux répondre aux besoins des entreprises.

Enfin, l'emploi transfrontalier sera l'un des potentiels forts à mobiliser pour l'atteinte de cet objectif, notamment au sein de la zone économique en pleine expansion de Lahr ou d'Europa Park, vecteurs de recrutements en nombre.

3) Le partage avec les territoires et le portage par eux

La réussite du PDEI s'appuie sur la force de l'animation du territoire et sur les dynamiques de développement qui sont mises en place. Cette animation se développe sous l'égide des conseillers départementaux, acteurs-clés de la stratégie pour l'emploi et l'insertion, et véritables développeurs territoriaux au sein des commissions territoriales, sous le pilotage des vice-présidents de territoire.

Les objectifs de retour à l'emploi et d'insertion sont ainsi déclinés par territoires d'actions du Département. Début 2018, la validation des Plans Territoriaux pour l'Emploi et l'Inclusion permettra aux territoires de faire preuve d'agilité et de développer une stratégie locale, la plus adaptée à leurs potentiels et problématiques.

4) La co-construction dans une logique de résultat

A travers la mobilisation des partenaires (entreprises, Pôle emploi et opérateurs du Département), cet objectif est basé sur des stratégies de proximité, à l'échelle des territoires d'action du Département, sous le pilotage des conseillers départementaux. Sa réussite dépend de la capacité à construire des relations de qualité avec l'ensemble des partenaires, dans un cadre transparent, respectueux et autour d'objectifs clairement définis. C'est ainsi que, dans le cadre des Contrats Départementaux, pourront également s'exprimer des accords pour l'emploi et l'insertion, en appui ou en complémentarité de projets de développement des territoires.

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

Sur proposition de son président, le Conseil Départemental décide d'approuver les orientations concernant la mise en œuvre de la politique publique relative à l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions, telles que proposées dans le présent rapport.

Strasbourg, le 29/11/17

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. Bierry', written in a cursive style.

Frédéric BIERRY