

300 - Insertion, emploi et lutte contre les exclusions

3 - Orientations stratégiques de la politique publique relative à l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions - Budget Primitif 2019

Rapport n° CD/2018/073

Service Chef de file :

L6 - Inclusion, développement, emploi

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Face à la progression inquiétante des facteurs d'exclusion et de grande précarité, le Département du Bas Rhin engage une mobilisation sans précédent en faveur de l'emploi. Une place pour chacun dans la société, une place pour chacun dans l'emploi, c'est passer d'une solidarité de droit à une solidarité d'engagement.

L'action du Département vise à traiter structurellement les causes de la précarité, notamment pour les plus fragiles et les jeunes, et à lever les freins conjoncturels à l'emploi.

La mise en place du service public de l'insertion permettra de prioriser l'accompagnement professionnel vers et dans l'emploi, de faire émerger de nouvelles formes d'activité et d'emploi et de réformer l'offre et les dispositifs de formation pour les rapprocher des besoins des entreprises. Il s'agit ainsi d'organiser tant l'écosystème territorial de l'emploi, autour des entreprises et d'une offre nouvelle de formation, que le parcours des usagers, vers et dans l'emploi.

Parce qu'il n'est plus possible d'accepter qu'en France près de 300 000 emplois ne soient pas pourvus, alors que le taux de chômage stagne à près de 9%, les orientations stratégiques proposées par l'Exécutif départemental pour 2019, dans le champ des politiques d'insertion, d'emploi et de lutte contre les exclusions, sont synthétisées dans le présent rapport.

Au fil des années, le législateur a conforté les Départements dans les domaines de l'insertion, de l'emploi et de la lutte contre les exclusions. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a réaffirmé la place prépondérante du Département en matière de solidarités et de cohésion territoriale.

Le Département du Bas Rhin assume cette responsabilité avec une triple ambition : l'efficacité, la proximité et l'approche humaine.

Chaque jour, au plus près des Bas-Rhinois, le Département du Bas-Rhin exerce ainsi pleinement son rôle de chef de file de la politique relative à l'insertion, à l'emploi et à la lutte contre les exclusions au travers d'actions concrètes et de terrain, prévues dans le cadre de stratégies partenariales : en l'occurrence, le Plan pour le Développement, l'Emploi et l'Inclusion (PDEI) 2018-2021 dénommé également « circuit court de l'emploi », le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) 2015-2020, le Schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) 2019-2024 qui se déclinent en territoire via des programmes d'actions.

Plus particulièrement, des actions volontaristes menées par le Département du Bas-Rhin, dans les domaines de l'emploi, de l'accès au juste droit au RSA et de l'accompagnement au logement pour les jeunes, concourent à la valorisation des compétences obligatoires par le biais de programmes d'actions expérimentales.

I) Un pacte territorial en faveur de l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions

Conscient des défis à relever, le Département du Bas-Rhin est présent pour répondre aux enjeux sociétaux :

Un logement pour tous

La nouvelle stratégie départementale de l'Habitat, adoptée par l'Assemblée plénière du Conseil Départemental le 26 mars 2018, comporte un axe fort autour de l'accès au logement pour tous en articulation avec le PDALHPD et le SDAGV.

Il s'agit de développer des moyens et des solutions aptes à répondre aux besoins de la population et d'accompagner les initiatives des acteurs locaux, selon les axes suivants :

- poursuivre la politique du Département en faveur du maintien à domicile des personnes âgées, et en faveur des personnes en situation de handicap en articulation avec le futur Schéma de l'autonomie,
- poursuivre l'action en faveur du logement des jeunes actifs selon des modalités à renouveler,
- porter dans les territoires la réflexion sur les nouveaux besoins des ménages en fonction de leur mode de vie,
- accompagner les porteurs d'initiatives pour la mutualisation des usages et des équipements : habitat modulable, logements itinérants permettant de répondre à un besoin temporaire et localisé.

Un emploi pour tous et pas d'emploi non pourvu

Afin de rapprocher l'exigence économique et la responsabilité sociétale, et à l'occasion des 10 ans du RSA, l'exécutif départemental du Bas-Rhin souhaite encore aller plus loin en matière d'insertion et d'emploi en mettant en œuvre « Le circuit court de l'emploi ».

Avec l'adoption du Plan pour le Développement, l'Emploi et l'Inclusion 2018-2021 (PDEI) le 25 juin 2018, l'Exécutif départemental impulse une vision nouvelle de la société de demain, plus solidaire et plus responsable, construite à partir du terrain, dans les bassins de vie et d'emploi, par un meilleur rapprochement entre les besoins des entreprises et les compétences détenues par les Bas-Rhinois.

Un juste accès au droit et juste le droit

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. Ses effets sont mesurés par quatre indicateurs : une baisse du nombre d'allocataires, une progression ralentie de la dépense relative au RSA, des contrôles plus ciblés et une diminution du nombre de situations non conformes.

Ces mesures ont permis, depuis 2013, le constat d'un cumul d'indus générés et donc de titres de recettes émis suite aux contrôles, d'un montant de près de 5,3 M€, soit plus d'1 M € constaté sur l'exercice 2018 à la fin du mois d'août. Ces résultats sont atteints grâce à une forte activité : pour preuve sur les deux dernières années, le Département a lancé plus de 4 000 contrôles par an.

II) Agir en faveur de la qualité de vie et du cadre de vie des habitants

Pour 2019, il est proposé que les orientations stratégiques de la politique publique relative à l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions s'appuient sur les principes majeurs suivants :

Accompagner les nouveaux modes de vie

La mise en œuvre de cette priorité sera déclinée budgétairement autour des actions inscrites au PDALHPD, dont certaines très volontaristes, afin de favoriser l'insertion sociale, professionnelle et résidentielle de publics spécifiques nécessitant une mobilisation transversale forte.

Ainsi, il est proposé que les actions destinées aux jeunes les plus fragiles, notamment les jeunes ayant un parcours personnel lié à l'Aide Sociale à l'Enfance ou les ex-mineurs étrangers non accompagnés soient confortées : pass accompagnement, colocation coachée, etc.

De même, les actions de sensibilisation et de lutte contre la précarité énergétique seront poursuivies auprès des ménages vulnérables, notamment par une pérennisation et une professionnalisation des moyens pour assurer cette sensibilisation.

Il est proposé que les actions ciblant les Bas-Rhinois de la communauté des gens du voyage, vivant sur des sites d'habitat précaire ou sur les aires d'accueil, soient également particulièrement développées dans le cadre du nouveau SDAGV 2019-2024 en cours de finalisation, et du Centre départemental de ressources pour les Gens du Voyage, créé à l'échelle départementale avec le soutien financier de la Caisse d'Allocations Familiales.

De façon plus globale, il est proposé que, en articulation avec le Plan quinquennal Logement d'Abord initié par l'Etat, l'effort pour l'accès des ménages les plus modestes à des logements accessibles financièrement, dans le parc public, comme dans le parc privé, soit poursuivi. L'action pourra notamment s'appuyer sur le développement de l'intermédiation locative, du conventionnement ANAH et à la mobilisation accrue des moyens du Fonds de Solidarité Logement.

Le Département du Bas-Rhin, territoire démonstrateur de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté - engagement n°5 : investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi

L'annonce du Plan pauvreté faite par le Président de la République le 13 septembre dernier « Investir dans les solidarités pour l'émancipation de tous » et ses deux engagements : une gouvernance organisée autour d'un service public de l'insertion (SPI) et un fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, qui atteindra 200 M€ à l'horizon du quinquennat, porte le sceau de l'urgence pour un meilleur accompagnement des bénéficiaires du RSA vers un accès ou un retour à l'emploi et à l'activité.

Le Département du Bas-Rhin figure parmi les 10 territoires démonstrateurs du service public de l'insertion. Il est proposé que sa réponse s'articule autour des leviers suivants :

Priorité à l'orientation et à l'accompagnement professionnel

Il s'agit de contrôler l'enchaînement des étapes « inscription – instruction – orientation » pour :

- permettre une meilleure mobilisation des publics en amont en s'assurant d'une orientation précoce, rapide et qualitative,
- s'assurer du maintien d'un haut niveau de mobilisation tout au long des parcours des bénéficiaires, en veillant notamment à l'absence de rupture dans les accompagnements,
- développer une offre d'accompagnements intensifs, en passant d'une logique de placement à une observation de résultats,
- s'assurer tout au long du suivi des bénéficiaires que les droits et devoirs inscrits dans les engagements réciproques sont respectés.

L'écosystème territorial de l'emploi et de la professionnalisation.

La réussite du « circuit court de l'emploi » et de ses déclinaisons opérationnelles sur les territoires s'appuie sur la force de l'animation du territoire et sur les dynamiques de développement qui sont mises en place. Les groupes de travail techniques installés fin 2018 portent l'ambition d'une action transversale avec les acteurs de proximité.

Par la mobilisation et l'animation des partenaires (entreprises, Pôle emploi, 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, véritables développeurs territoriaux.

Sa réussite dépend de la capacité à construire des relations de qualité avec l'ensemble des partenaires, dans un cadre transparent, respectueux des attributions de chacun et autour d'objectifs clairement définis. De telles initiatives sont aujourd'hui engagées sur le secteur Brumath-Basse Zorn et sur le canton de Mutzig.

Par ailleurs, dans le cadre des Contrats Départementaux, une offre de services pour l'accès à l'emploi est mise à disposition des porteurs et des pilotes des projets de développement des territoires. Le but recherché est de co-construire les engagements réciproques de ces Contrats Départementaux, pour que nos partenaires puissent se les approprier et ainsi répondre aux enjeux de création d'emploi.

Un lien direct entre les entreprises et les personnes en recherche d'emploi

L'acquisition d'une plateforme numérique de relation directe entre offre et demande d'emploi représente un nouveau levier de mobilisation et de retour vers l'emploi des BRSA, tout en soutenant l'image d'un département connecté, en pleine transition numérique.

Sur le plan opérationnel, cet outil contribuera à améliorer la nécessaire identification des profils des BRSA, à renforcer la qualité de l'accompagnement et à favoriser ainsi leur retour à l'emploi. Enfin, il est proposé qu'elle puisse devenir une réelle base de données partagée mise à disposition des conseillers départementaux.

Des ambitions communes de résultats

Des appels à projets à construire avec les opérateurs dès 2019, pour mise en œuvre à partir de 2020, permettront de rationaliser et d'organiser leur action sur le plan des thématiques à développer et d'améliorer leur couverture territoriale.

Ils viseront également à diversifier les opérateurs par l'ajout d'actions innovantes, d'harmoniser les pratiques et enfin d'essayer les expérimentations fructueuses menées en 2018 dans le cadre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).

Une évaluation de l'efficacité et de l'impact des actions

L'animation de la politique publique de l'insertion et de l'emploi via un tableau de bord mensuel permettra de suivre l'activité. Cette démarche permettra une évaluation en continue, garante de la pertinence et de la performance des actions.

L'analyse de l'impact des politiques publiques, la compréhension des enjeux des évolutions sociétales et professionnelles, la réflexion autour des processus participatifs des bénéficiaires de ces actions, permettront l'ajustement en continu des enjeux stratégiques de la politique d'insertion et d'emploi menée par le Département du Bas-Rhin.

III) Concilier l'exemplarité de gestion et la qualité des dispositifs

Lutter contre l'habitat indigne

Dans le cadre de la mise en œuvre du Dispositif Départemental d'Eradication du Logement Insalubre et Non Dément (DDELIND), Le Département coordonne les actions de l'ensemble des acteurs sur le volet de lutte contre l'habitat indigne et notamment les actions du Département sur le volet social et bâti en lien avec les acteurs du territoire.

La lutte contre l'habitat indigne est une priorité nationale depuis le début des années 2000, renforcée en réaction à l'actualité tragique récente. La loi ELAN renforce les outils réglementaires et met en œuvre deux profonds changements traduits par des sanctions contre les marchands de sommeil et la simplification des procédures de lutte contre l'habitat indigne.

Il s'agira en 2019 de mobiliser les acteurs autour d'un partenariat renouvelé visant à intégrer le DDELIND au réseau régional de lutte contre l'habitat indigne, de favoriser le développement des nouveaux outils coercitifs de lutte, de renforcer l'implication du DDELIND auprès des partenaires, particulièrement des élus locaux et des bailleurs sociaux, et de poursuivre la collaboration avec les services de l'Etat.

La mise en place d'une plateforme d'intermédiation locative

Dans, le cadre de la mise en œuvre du Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022), l'Eurométropole de Strasbourg et le Département, avec l'appui de l'Etat, porte une réflexion sur la mise en place d'une plateforme d'intermédiation locative.

L'objectif est d'éviter au maximum le recours à l'hébergement en favorisant l'accès direct au logement, sans passer par les dispositifs d'hébergement d'urgence ou en accélérant la sortie des structures d'hébergement.

La plateforme départementale « FAC'IL » à créer en 2019, avec les financements du Logement D'abord captés par l'Eurométropole visera à développer une offre locative abordable plus importante dans le parc privé et la mettre en relation avec les besoins des locataires au titre du PDALHPD, faciliter l'accès au logement des ménages modestes, faciliter le parcours du propriétaire bailleur en évitant la multiplication des interlocuteurs qui interviennent sur le volet de l'intermédiation locative.

Construire le service public de l'insertion, trait d'union entre formation et emploi

Le montant de l'allocation du RSA et le nombre de bénéficiaires sont intimement liés à des facteurs exogènes à l'action du Département, à savoir :

- Un nombre de bénéficiaire étroitement corrélée l'évolution du chômage,
- Un montant de l'allocation désormais uniquement imputable aux retournements de conjoncture et aux décisions gouvernementales.

Les dépenses supplémentaires ainsi générées, décidées par le Gouvernement, ne sont pas compensées. Le reste à charge du Département augmente donc régulièrement. En 2017, seuls 49,6% des dépenses bas-rhinoises de RSA ont été compensées par l'Etat contre 79% en 2008.

La maîtrise des dépenses du RSA ne peut passer que par une maîtrise optimale du circuit d'accès à l'allocation. La mise en place d'un meilleur pilotage de la chaîne du RSA, telle que proposée dans le cadre du service public de l'insertion, cherche à répondre pleinement à cette ambition financière, tout en préservant les fondements d'une politique d'insertion et d'emploi solidaire, juste et équilibrée en direction des bénéficiaires.

Ainsi, pour l'année 2019, il est proposé d'inscrire au BP un montant de 155,3 M€ pour l'allocation du RSA.

Afin d'être à la hauteur des ambitions proposées dans le présent rapport, il est également proposé de consacrer 18,2 M€ à la mise en œuvre des actions prévues au titre des problématiques liées à la santé, l'insertion sociale, l'insertion professionnelle, mais aussi à la protection juridique des majeurs et des mesures d'accompagnements judiciaires.

L'ambitieuse politique départementale d'insertion et d'emploi est aussi source de recettes depuis 2015. Ainsi, il est prévu de percevoir 3,250 M€ au titre du FSE, plus de 1,335 M€ au titre du recouvrement des trop-perçus de RSA - systématiquement réinjectés au bénéfice de l'accompagnement à l'insertion et à l'emploi - et près de 708 000 € de FAPI.

Le projet de budget proposé pour l'année 2019 poursuit ainsi une triple ambition :

- passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat en matière d'emploi au travers du service public de l'insertion,
- rapprocher les besoins des entreprises des compétences détenues par les personnes, grâce à la mise en place de nouveaux outils et leviers, notamment dans les expérimentations en territoires,
- mobiliser l'ensemble des acteurs et des leviers pour répondre aux enjeux de prévention et de lutte contre la pauvreté.

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 30/11/18

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'F' followed by 'BIERRY' in a cursive script.

Frédéric BIERRY