

3 - Orientations stratégiques de la politique publique relative à l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions - Budget primitif 2020

CD/2019/080

Service chef de file :

L - Mission aménagement, développement et emploi
L110 - Direction

Résumé :

A la fin des années 1970, le développement du chômage de masse et l'apparition du phénomène des travailleurs pauvres ont engendré une nouvelle forme de précarité et d'exclusion, remettant en cause les dispositifs traditionnels de protection sociale. Les années qui suivirent ont alors été marquées par une transformation profonde de la politique de lutte contre les pauvretés et les exclusions et par l'adoption en 1988 d'un dispositif jusqu'alors inédit : le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) évoluant depuis en Revenu de Solidarité Active, créé par la loi no 2008-1249 du 1er décembre 2008.

Les politiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté d'aujourd'hui mobilisent de nombreux acteurs et mécanismes, mais elles ne permettent pas ou plus de faire face au fléau de la précarité et aux besoins de compétence des entreprises. Malgré la succession des lois, plans et stratégies mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté, cette dernière s'intensifie. En 2018, plus d'un tiers de Français y ont été confrontés : 9 millions de personnes dont 3 millions d'enfants vivent sous le seuil de pauvreté en France.

Par ailleurs, si pendant longtemps, l'Etat et les Départements se sont partagé la gestion des politiques d'insertion, ces derniers ont vu progressivement leurs compétences renforcées en la matière, au point que l'article L.115-2 du Code de l'action sociale et des familles affirme désormais sans aucune ambiguïté que « les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité des Départements ».

C'est ainsi que l'État et le Département du Bas-Rhin, qui a joué un rôle majeur dans la reconnaissance des politiques départementales, ont prévu par contrat en décembre 2018, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre d'un nouveau Service Public de l'Insertion (SPI). Comme proposé dans le présent rapport, ce service vise à apporter de nouvelles réponses dans les champs de l'insertion, de l'emploi et de la lutte contre les exclusions.

La loi a réaffirmé à de multiples reprises que les politiques d'insertion sont élaborées au niveau départemental par le biais de plusieurs dispositifs : le Plan pour le Développement, l'Emploi et l'Inclusion (PDEI), le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDAHLPD), le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGV).

C'est dans cet esprit que le Département du Bas-Rhin élabore et met en œuvre ces différents plans et finance les actions permettant de répondre aux besoins d'insertion recensés sur son territoire. Toutefois, au travers de sa politique volontariste, il va plus loin encore dans les domaines de l'emploi, de l'accès au juste droit au RSA et de l'accompagnement des publics en difficulté.

I) Les enjeux et leviers d'action du Département du Bas - Rhin pour l'insertion, l'emploi et la lutte contre les exclusions

Les actions du Département du Bas-Rhin, menées dans le cadre de la politique d'insertion et d'emploi, **s'inscrivent dans le champ des compétences obligatoires mais également dans l'action volontariste de notre collectivité.**

Cette politique d'insertion décisive est conjuguée à une volonté de se positionner en tant qu'organisme intermédiaire pour gérer la future subvention globale 2021/2028 relative au Fonds Social Européen, tout en clôturant la programmation 2014/2020.

Le Département s'était également engagé aux côtés de l'Etat dans le cadre du Fonds d'Appui aux Politiques d'Insertion (FAPI) 2017-2019 au travers d'une convention qui définit des priorités conjointes, déclinées sous la forme d'engagements réciproques.

Enfin, le Département est investi dans l'Accompagnement Global qui accompagne vers l'emploi des publics en difficultés sociales et s'inscrit dans le dispositif « d'approche globale » qui lie Pôle Emploi et le Département.

Conscient des enjeux sociétaux d'inclusion des plus démunis, le Département du Bas-Rhin a poursuivi en 2019 son engagement dans ce domaine en :

- **élaborant ses Plans Territoriaux pour le Développement, l'Emploi et l'Inclusion (PTEI)** votés en Assemblée Plénière du 4 avril 2019 (CD/2019/014). Ceux-ci sont venus décliner le Plan départemental et ont vocation à être de véritables « circuits courts de l'emploi » en territoire, dont l'efficacité et la pertinence feront l'objet d'une évaluation continue ;
- **contractualisant avec l'Etat l'une des premières conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi**, actant un engagement global de l'Etat en soutien à ses politiques sociales (1,125 millions d'euros Etat en 2019 et 4,855 millions d'euros Département du Bas-Rhin), et en particulier à son nouveau Service Public de l'Insertion ;
- **renouvelant et consolidant sa stratégie départementale de l'Habitat**, adoptée par l'Assemblée plénière du Conseil Départemental le 26 mars 2018, par l'adoption du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage

(CP/2019/015) et le déploiement du Centre Social des Gens du Voyage (CP/2018/431) ;

Sur cette base, le Département du Bas-Rhin souhaite encore aller plus loin en 2020 par la mise en œuvre du Service Public de l'Insertion : l'efficacité de l'action collective à chaque étape, l'animation des politiques d'insertion, la coordination des acteurs, le travail en réseau pour éviter les ruptures des parcours, l'évolution de l'offre d'insertion pour l'adapter aux usagers et aux territoires sont les enjeux que le Département du Bas-Rhin souhaite relever pour une meilleure efficacité des politiques de demain.

II) Comment mieux accompagner en 2020, les personnes vers un parcours d'insertion réussi ?

Si l'emploi est le vecteur d'intégration déterminant pour la croissance économique, l'activité, au sens large, l'est pour la cohésion sociale. La remise en activité est donc au cœur de l'action du Département du Bas-Rhin, afin d'offrir des solutions variées, multiples et innovantes. Il nous faut donc aller vers l'entreprise et vers les formes d'emploi et d'activité de demain. Les entreprises évoluent, les filières professionnelles bougent, de nouvelles se créent. Le moment est venu de s'allier, employeurs et acteurs de l'insertion, pour créer de nouveaux modèles de parcours, résistant aux changements sociétaux, afin de mieux accompagner les publics en difficulté vers une insertion professionnelle réussie.

• Le Bas-Rhin dans le cadre de la Stratégie Nationale de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

La pauvreté demeure caractérisée en France par sa persistance, sa concentration géographique et le poids de l'origine sociale.

Dans le Bas-Rhin, on constate cependant de fortes disparités territoriales : Strasbourg concentre un taux de pauvreté de 22,1 % contre un taux national moyen de 13 %. Mais elle touche également des communes plus rurales telles que Sarre-Union, Schirmeck ou encore Sélestat. Dix communes bas-rhinoises regroupent, à elles seules, 58 % des populations les plus pauvres.

C'est pourquoi le Département a souhaité poursuivre son engagement en faveur des plus démunis en se positionnant comme l'un des 10 territoires démonstrateurs au niveau national dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, acte concrétisé par la signature de la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi. Elle représente un engagement de 1,125 millions d'euros en 2019 pour l'Etat et de 4,855 millions d'euros pour le Département du Bas Rhin.

Cette contractualisation entre l'État et les Départements préfigure le futur Service Public de l'Insertion (SPI) et ouvre un nouveau chapitre des relations entre Départements, État, acteurs publics et privés, et bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA). Elle constitue un pacte territorial qui lie le Département et l'Etat, et l'ensemble des acteurs locaux, dont le premier est la Ville de Strasbourg dans le cadre de la délégation sociale. Il s'agit là d'une singularité institutionnelle dans un cadre géographique unique.

Avec des résultats encourageants et de nouvelles méthodes de travail engagées dans l'insertion, le Bas-Rhin s'inscrit pleinement dans les ambitions de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté avec des réponses innovantes autour d'une dynamique collective et territoriale :

- une stabilisation du nombre de bénéficiaires et une hausse contenue de la dépense d'allocation : 24 459 bénéficiaires en décembre 2018 pour un montant servi de 153,7 millions d'€ ;
- des résultats encourageants sur l'insertion et l'emploi avec une diversification des actions et le lancement de nouveaux projets. De nombreux événements autour de l'emploi (job dating, forums, rencontres, informations collectives) permettent de rapprocher les personnes accompagnées dans une optimisation des parcours en fonction des territoires (ruraux ou urbains - QPV) ou des besoins des branches professionnelles (agriculture, BTP...) en lien avec la typologie des publics (femmes seules, jeunes...) ;
- le projet d'optimisation des contrôles lancé en mars 2018 garantit un juste accès aux droits ;
- des méthodes innovantes avec un travail sur des publics cibles, le lancement opérationnel de Job Connexion en mai 2019, deux expérimentations territoriales (sur le canton de Mutzig et le Pacte Social Local Brumath - Basse Zorn), des innovations réussies grâce au Fonds d'Appui aux Politiques d'Insertion (FAPI), des expérimentations de cumul du RSA avec les activités saisonnières ;
- des coopérations renforcées avec nos partenaires : une nouvelle convention de gestion du RSA avec la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) signée le 2 janvier 2019, une délégation sociale renouvelée avec la Ville de Strasbourg, un approfondissement de la contractualisation avec Pôle Emploi autour de deux projets majeurs (l'accompagnement global des demandeurs d'emploi, la possibilité pour le Département de prescrire des immersions en milieu professionnel pour les bénéficiaires du RSA), un partenariat original avec l'Association Régionale de l'Industrie Alimentaire (ARIA), des réussites collaboratives avec l'Agence de Développement d'Alsace (ADIRA), etc.

- **Le Bas-Rhin préfigurateur du futur Service Public de l'Insertion (SPI)**

Rendre plus efficaces les processus d'orientation, d'accompagnement à l'emploi des personnes vulnérables, proposer et expérimenter des évolutions dans les dispositifs publics en matière de lutte contre l'exclusion : tels sont les défis à relever en 2020.

Le Département du Bas-Rhin a lancé en 2019 trois appels à projets destinés à préfigurer la démarche de transformation qui doit inspirer le modèle national. Les efforts ont porté sur :

- la réduction des délais d'accueil et d'orientation des nouveaux entrants dans le dispositif du RSA ;
- l'accompagnement et la préparation de manière intensive de retour à l'emploi ;
- l'accompagnement des BRSA par des réponses personnalisées sur des thématiques prégnantes et récurrentes : la mobilité, l'efficacité des sorties des structures d'insertion, le suivi des activités de travailleur indépendant.

C'est ainsi que le Service Public de l'Insertion mettra en œuvre le «circuit court de l'emploi» autour de trois axes :

1er axe : Une prise en charge rapide des personnes en situation de précarité par la réduction des délais d'orientation des nouveaux entrants en tant que bénéficiaires du RSA.

Le Département s'engage à mettre en place une organisation permettant de tendre vers une orientation des nouveaux entrants BRSA soumis aux droits et devoirs dans un délai d'un mois, vers le parcours d'accompagnement le plus adapté.

La Plateforme d'Accueil et d'orientation des nouveaux entrants « Etre sécurisé dans son parcours pour en devenir acteur »

A travers cette plateforme, le Département du Bas-Rhin en lien avec la Ville de Strasbourg dans le cadre de la délégation sociale, souhaite développer un cadre d'accueil rapide, adapté et bienveillant afin que les nouveaux entrants dans le dispositif RSA puissent devenir acteurs de leur parcours, le RSA constituant un outil d'appui pour orienter chacun dans ses besoins d'accompagnement.

Des délais d'orientation raccourcis

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté initiée le 13 septembre 2018 fixe un cap pour une orientation des nouveaux entrants dans le dispositif RSA d'un mois maximum à date de demande et non à date d'ouverture du droit.

Le Département du Bas-Rhin entend aller plus loin en se fixant tout au long de la période 2019-2021, l'objectif d'une réduction continue des délais d'orientation devant permettre à terme sa réalisation sous 8 jours.

La garantie du « juste droit »

La réforme des conditions d'instruction du droit RSA (janvier 2017) et notamment la téléprocédure actuellement utilisée, nécessite une révision de ses modalités.

En effet, cette télé procédure conduit certaines personnes à bénéficier d'ouverture de droits au RSA sans en avoir les conditions requises (partiellement ou en totalité). Elles peuvent donc être confrontées à des récupérations d'indus qui fragilisent leur situation.

Dans ces conditions, la vérification des pièces nécessaires à l'instruction des demandes d'ouverture de droits RSA ainsi que l'absence d'éligibilité à une autre prestation (principe de subsidiarité du RSA) dans des délais très courts - afin de garantir le juste paiement de l'allocation - sont des objectifs poursuivis par le Département.

La prévention des indus

La bonne connaissance, par le bénéficiaire, des droits et devoirs est un élément essentiel de sa réussite dans son parcours. Elle doit également permettre de responsabiliser le bénéficiaire dans la bonne déclaration de ses ressources et de sa situation, intégrant ainsi une dimension de prévention des indus de RSA.

L'orientation adéquate

La bonne orientation du nouvel entrant dans le dispositif RSA est une condition essentielle d'une entrée rapide dans un parcours d'insertion réussi. La qualité de l'écoute et la capacité de mobilisation sont essentiels pour constituer un diagnostic approfondi de la situation du bénéficiaire et pour orienter, le cas échéant, de manière adéquate les personnes non éligibles au RSA.

2ème axe : Un accompagnement renforcé et global des personnes en insertion.

Le Département s'engage à mettre en place une organisation qui permette un accompagnement et un suivi intensif des nouveaux entrants BRSA soumis aux droits et devoirs en vue d'une sortie rapide vers l'activité.

L'accompagnement et la préparation intensive à l'activité des nouveaux entrants : « Développer son pouvoir d'agir pour devenir acteur »

A travers cette plateforme, le Département, en lien avec ses partenaires et les réseaux économiques, souhaite développer un cadre d'accompagnement des BRSA ayant pour finalité l'accès ou le retour à l'activité. Chaque action doit contribuer à l'insertion des allocataires du RSA dans la perspective de leur sortie durable du dispositif.

Cette plateforme d'accompagnement intensif poursuit deux objectifs principaux : la mise en situation d'activité professionnelle, la création ou la consolidation d'une activité. Un troisième objectif peut être proposé autour de toutes autres actions connexes en vue d'un retour rapide et durable à l'emploi.

3ème axe : un travail avec les acteurs des territoires orientée vers une logique de résultat avec la création d'un système de suivi-évaluation de la performance du dispositif et de la « satisfaction client ». En d'autres termes il s'agit de pouvoir répondre à la question : quel est le parcours le plus efficace pour la personne ?

Approfondir l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par des réponses personnalisées «favoriser un cadre d'intervention renouvelé pour rendre le parcours plus efficace pour la personne»

Le Département du Bas-Rhin entend développer la question de l'investissement social dans le but de mieux équiper les personnes dans leur parcours de vie et de lier stratégie de lutte contre la pauvreté (garantie de ressources) et insertion par le travail (capabilités).

La mise en œuvre d'actions portera autour de trois thématiques :

- se préparer à une sortie pérenne à l'issue d'un parcours en structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) ;
- optimiser l'accompagnement des BRSA entrepreneurs ;
- favoriser l'autonomie dans la mobilité pour une meilleure intégration dans l'emploi.

• **L'entreprise au cœur au cœur des dispositifs d'insertion**

Seule la collaboration avec les entreprises peut avoir un effet levier durable dans la lutte contre les exclusions. Des solutions innovantes de prestations de services sur des activités à bas niveau de qualification, que l'entreprise a du mal à développer, doivent se mettre en place. Le Fonds d'appui aux Politiques d'insertion a permis d'en tester quelques-uns : la pluche solidaire dans les collèges, l'obtention d'une validation des acquis par la méthode Fest-Cléa en sortie de structures par l'insertion et l'activité économique (SIAE), l'apprentissage du français dans les métiers de la terre.

En 2020, le Département renforcera encore ses liens avec les entreprises et employeurs du territoire, afin d'étoffer son offre de services et d'accompagnement. Pour ce faire, il consacrera son organisation et ses moyens en proximité à une efficacité et réactivité accrues de service public. Le but de la démarche se situe dans une logique « gagnant-gagnant » au service du développement et de l'attractivité du territoire, mais également pour un accroissement des engagements des employeurs dans des démarches inclusives, leur permettant de se constituer de nouveaux viviers de candidats à l'emploi.

III) Accompagner les ménages les plus fragiles vers le logement

La poursuite des actions du PDALHPD, dont certaines très volontaristes pour favoriser l'insertion sociale et résidentielle de publics spécifiques, nécessite une mobilisation forte, dans le cadre du nouveau Plan quinquennal pour le Logement d'abord.

Ainsi, il est proposé que les actions destinées aux jeunes les plus fragiles, notamment les jeunes ayant un parcours lié à l'Aide Sociale à l'Enfance ou les ex-mineurs étrangers non accompagnés soient renforcées : Pass accompagnement, plateforme d'accompagnement, colocation coachée. Le financement du dispositif Volontariat International en Administration, actuellement pris en charge par le Fonds d'Appui aux Politiques d'Insertion, pourrait être doublé via la stratégie de prévention et de lutte contre les exclusions, en complément des autres dispositifs spécifiques.

L'accès et le maintien dans le logement des personnes vulnérables reposent de façon importante sur l'intervention du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Il est proposé que l'expérimentation sur l'augmentation des plafonds de ressources et des impayés d'énergie débutée en 2019 se poursuive au cours du 1^{er} semestre 2020. Elle permettra de faire évoluer le règlement intérieur du FSL, pour permettre une meilleure prise en charge des ménages les plus fragiles.

Plus globalement, il est proposé que la stratégie habitat se poursuive, afin de favoriser l'accès des ménages les plus modestes au logement, dans le parc public comme dans le parc privé. Cette orientation se traduira notamment par la mise en œuvre d'une plateforme de mobilisation des logements dans le parc privé. Une expérimentation sera menée en 2020. Elle s'attachera à mobiliser en priorité des petits logements à loyer abordable sur des secteurs prioritaires, notamment grâce à la mise en place de plusieurs leviers incitatifs.

Par ailleurs, la lutte contre la précarité énergétique et les actions de sensibilisation qui y sont liées sera poursuivie et amplifiée en lien avec les acteurs du territoire et les dispositifs dédiés. Ainsi, le Dispositif Départemental d'Eradication du Logement Indigne et non décent (DDELIND) s'attachera à renforcer l'animation du réseau, à mobiliser davantage les maires et à sensibiliser/former les élus et les travailleurs sociaux.

Enfin, dans le cadre du Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage 2019 – 2024, en lien avec le Centre départemental de ressources pour les gens du voyage, il est proposé de développer des actions transversales centrées sur l'inclusion sociale et l'insertion professionnelle des gens du voyage et des nomades sédentarisés et d'appuyer la réalisation des équipements d'accueil inscrits au schéma.

Le projet de budget proposé pour 2020 poursuit ainsi une triple ambition :

- améliorer les outils existants en les adaptant à la conjoncture économique ;
- traduire la volonté politique de la stratégie de lutte contre la pauvreté en actes afin de réduire les inégalités, renforcer l'insertion professionnelle en s'attaquant aux racines de la pauvreté ;
- renforcer la position du Département du Bas-Rhin en tant qu'expérimentateur et développeur d'actions innovantes dans la mise en place de nouveaux outils et leviers en lien avec ses territoires.

La commission Emploi Logement Insertion, réunie le 18 novembre 2019, a émis un avis favorable.

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

Après en avoir délibéré, 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 du Département du Bas-Rhin, telles que proposées dans le présent rapport et qui répondent aux 2 objectifs suivants :

- *mieux accompagner, en 2020, les personnes vers un parcours d'insertion réussi ;*
- *mieux accompagner, en 2020, les ménages les plus fragiles vers le logement.*

Strasbourg, le 27/11/19
Le Président du Conseil Départemental



Frédéric BIERRY