



Commission des solidarités

45 - Personnes en situation de précarité

Orientations départementales en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions - Bilan et perspectives

Rapport n° CG/2014/48

Service Chef de file :

Service insertion et lutte contre les exclusions

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le Conseil Général du Bas-Rhin a adopté le 24 juin 2013 des orientations pour renforcer la dynamique d'accès à l'emploi des allocataires du RSA. Cette stratégie est axée autour des principes de mobilisation et de responsabilisation accrue des acteurs (allocataires, entreprises, opérateurs de l'insertion). Cette stratégie produit des premiers résultats encourageants, il convient cependant de tenir compte de nouveaux facteurs de fragilité et de proposer de nouvelles réponses.

L'objet du présent rapport est de présenter les premiers éléments de bilan de cette stratégie après une année de mise en œuvre et d'en tracer les perspectives pour 2015 au travers de l'expérimentation de nouveaux dispositifs en faveur des allocataires du RSA plus éloignés de l'emploi. Trois principes fondamentaux alimentent ces perspectives : développer les actions territoriales, innover et anticiper.

Le 24 juin 2013, le Conseil Général du Bas-Rhin adoptait à l'unanimité les orientations nouvelles concernant la politique départementale d'insertion en faveur des allocataires du revenu de solidarité soumis « aux droits et devoirs ».

Cette stratégie s'inscrivait déjà dans un contexte économique et social particulièrement difficile caractérisé par une accélération de la progression du nombre des allocataires du RSA. Le Département comptait à cette date 23 618 allocataires du RSA socle, soit un effectif en progression de 9,5 % en 12 mois (contre +4,12 % sur les 12 mois précédents). La dépense d'allocation pour 2013 était estimée à 130 M€ (dépense effectivement atteinte), soit en progression de 9,82 % par rapport à 2012. Elle ne sera compensée par l'Etat qu'à hauteur de 57 %, soit un taux continuellement en baisse depuis la mise en place du RSA en 2009 (79 % de compensation cette année-là).

Alors que la politique nationale en faveur de l'emploi restait insuffisante pour infléchir ces tendances, le Conseil Général du Bas-Rhin a souhaité renforcer sa stratégie pour permettre l'accès à l'emploi des allocataires du RSA. Tel est le sens de la délibération du 24 juin 2013.

L'objet du présent rapport est de faire le bilan de cette stratégie et d'en tracer les perspectives de développement. La stratégie adoptée par le Conseil Général du Bas-Rhin en 2013 produit des premiers résultats encourageants ; il convient cependant de tenir compte de nouveaux facteurs de fragilité pour proposer de nouvelles réponses autour des principes suivants : développer les actions territoriales, innover et anticiper.

I. Une stratégie générale axée autour de l'accompagnement renforcé et de la responsabilisation de l'ensemble des acteurs de l'insertion (allocataires, entreprises et opérateurs)

La stratégie du Conseil Général du Bas-Rhin est articulée autour de quatre axes complémentaires :

1) La mobilisation accrue des allocataires du RSA par une redynamisation de leur parcours

Cet axe vise à apporter aux allocataires du RSA en parcours d'insertion professionnelle un maximum de leviers pour agir sur leur accès à l'emploi. En ce sens, la pratique professionnelle des opérateurs de l'accompagnement professionnel a été profondément révisée pour dynamiser les parcours (définition d'un projet professionnel, formalisation plus précise du contrat d'engagement, alternance entre suivi individuel et mobilisation en collectif...).

Les opérateurs bénéficient depuis juin 2014, sur l'ensemble du département, d'un nouvel outil, les ateliers de mobilisation pour l'emploi (AME), qui permettent d'inscrire les allocataires du RSA dans des mises en situations pratiques (entretiens de recrutement, préparation orale, travail sur le savoir être...). Plus de 300 ateliers (2 400 places) leur ont été spécifiquement mis à disposition. Malgré un démarrage marqué par un absentéisme des allocataires assez élevé (30 %), ces ateliers sont aujourd'hui pleinement mobilisés et les allocataires en sont particulièrement satisfaits.

Par ailleurs, une nouvelle organisation entre Pôle emploi et les opérateurs de l'accompagnement professionnel permet désormais aux allocataires du RSA moins éloignés de l'emploi de bénéficier d'un suivi sur-mesure par ces opérateurs avec des outils spécifiques.

S'agissant des allocataires du RSA en parcours d'insertion sociale (moins proches de l'emploi), les travailleurs sociaux du Département (et de la Ville de Strasbourg, sur délégation du Département) et les opérateurs financés par le Conseil Général, sont en mesure de mobiliser les ateliers « Passerelles » ainsi que les contrats aidés à volume horaire modulable.

Enfin, pour ce qui concerne la responsabilisation des allocataires du RSA dans la mise en œuvre de leurs parcours d'insertion, les nouveaux modèles de contrats d'engagement doivent permettre de définir plus précisément les actions à mettre en œuvre par les allocataires et de sanctionner plus efficacement toute démarche non réalisée alors qu'elle avait été prévue.

En 2014, 1 500 places de suivis professionnels sont désormais disponibles ainsi que 2 400 places en Ateliers de Mobilisation pour l'Emploi (AME), 500 en ateliers Passerelles et 1 300 en accompagnement social. Cette offre d'insertion s'ajoute aux places disponibles en structures d'insertion par l'activité économique (27 entreprises d'insertion, 34 chantiers d'insertion, 11 associations intermédiaires, 3 entreprises de travail temporaire d'insertion).

2) La mobilisation des entreprises, pour permettre la mise à l'emploi de 1 100 allocataires du RSA en deux ans, a d'ores et déjà permis plus de 600 mises à l'emploi en 10 mois

La mobilisation accrue des allocataires du RSA resterait vaine si des perspectives d'insertion ne leur étaient pas ouvertes.

C'est ainsi que le Département a signé avec les Chambres consulaires (CCI et CMA) et Pôle emploi une Pacte de Réussite afin de permettre, en deux ans, à 1 100 allocataires du RSA de retrouver un emploi.

Cette convention, signée en octobre 2013, a été déclinée de plusieurs manières sur l'année 2014 :

- Des conférences territoriales, organisées avec les chambres consulaires, se sont tenues de janvier à février 2014 pour sensibiliser les entreprises au recrutement d'allocataires du RSA ;
- Une série d'évènements ont permis à de nombreux allocataires du RSA de rencontrer des employeurs en recherche de candidats : les actions organisées au mois d'avril sous la dénomination « Faites du travail » ont permis de proposer plus de 130 offres d'emploi en un mois ;
- Les MCG de Molsheim et Saverne se sont vus dotées de nouveaux postes de conseillers emploi, complétant ainsi le maillage du département ;
- Enfin, des comités de pilotage locaux poursuivent la déclinaison des orientations du Pacte de Réussite au niveau local.

Ces actions ont permis à l'équipe emploi du Conseil Général du Bas-Rhin de réaliser plus de 600 mises à l'emploi en 10 mois. Depuis 2006, 5 000 allocataires du RSA (RMI avant 2008) ont retrouvé un emploi grâce à cette équipe.

3) La performance des dispositifs d'insertion

La mobilisation des allocataires et des entreprises ne produirait pas son plein effet si les dispositifs d'insertion n'étaient pas en capacité de répondre avec efficacité aux besoins des allocataires.

La performance de ces dispositifs est désormais déclinée selon 3 directions :

- La mise en place d'objectifs d'insertion pour les opérateurs de l'accompagnement professionnels (mise à l'emploi, formation). 20 % de leur financement dépend de l'atteinte de ces objectifs.

Sur ce champ, l'année 2014 a permis au Département et aux opérateurs de tester la mise en place des objectifs en commençant par la mise à plat des résultats atteints en 2013, soit, sur 1 515 suivis, des résultats probants :

- ✓ 736 mises à l'emploi ;
- ✓ 123 formations réalisées.

Pour 2015, les objectifs sont en cours de négociation avec les opérateurs.

- La mise en place de bonus pour les structures de l'insertion par l'activité économique, en cas de recrutement accru d'allocataires du RSA par rapport à l'année précédente. Pour 2014, les 1ers résultats seront constatés au 2ème trimestre 2015 ;
- Pour l'ensemble des professionnels en charge des accompagnements sociaux, de nouvelles modalités d'accompagnement ont été mises en place pour tenir compte des besoins des allocataires. Selon le diagnostic réalisé par le référent de parcours, leurs interventions se déclinent en « veille sociale » (contrat d'engagement de 12 mois et plus, travail axé sur la santé et la lutte contre l'isolement) ou en « accompagnement » (contrat d'engagement de 3 à 6 mois, mobilisation accrue des leviers pour lever les freins sociaux à l'accès à l'emploi).

4) *Des contrôles accrus dans une démarche de responsabilisation des personnes*

Le Département du Bas-Rhin s'est engagé dans une démarche renforcée de contrôle des déclarations des allocataires du RSA. Cette action est fondée sur les dispositions du code de l'action sociale et des familles et notamment l'article L.262-40 qui prévoit que le Département peut demander aux collectivités territoriales toutes les informations nécessaires à l'identification de la situation des allocataires. Ces collectivités sont alors tenues de transmettre ces éléments qui ne peuvent concerner que les « données nécessaires à l'instruction du droit au revenu de solidarité active, à sa liquidation et à son contrôle ainsi qu'à la conduite des actions d'insertion ».

Enfin, lors du dépôt de leur demande, les allocataires du RSA signent une déclaration sur l'honneur précisant que leur déclaration peut faire l'objet d'un contrôle du Président du Conseil Général.

A ce jour, le périmètre des contrôles a porté sur 8 896 allocataires du RSA. 1 798 contrôles ont été sollicités et sur les 40 % de dossiers clos, 29 % se sont révélés irréguliers. Le préjudice qui découle de ces premiers contrôles clos s'élève à 0,640 M€ d'indus et 0,3 M€ de baisse d'allocation (suite à révision du montant).

Les contrôles ont également démarré sur le périmètre de Strasbourg, au travers d'un objectif de 1 000 vérifications lancées dès 2014.

II. Pour ces premiers mois de mise en œuvre, cette stratégie semble produire un effet positif sur l'évolution des allocataires du RSA et des dépenses d'allocation

L'impact de la stratégie du Conseil Général du Bas-Rhin peut se mesurer au travers de 3 indicateurs clefs :

- Le nombre d'allocataires soumis « aux droits et devoirs », qui vont bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi ou pour la résolution de problématiques sociales ;
- Le nombre d'allocataires payés par le Conseil Général du Bas-Rhin et qui traduit les sorties du dispositif RSA pour les personnes dont l'allocation est financée par le Département (suspension ou sortie du périmètre des droits et devoirs);
- Le montant des acomptes mensuels, qui traduit le poids financier de l'allocation.

Au 31 août 2014, la situation est la suivante :

| | 31/08/2014 | Variation sur 12 mois | Variation depuis janvier 2014 | Variation depuis mars/ avril 2014 |
|--|-------------------|------------------------------|--------------------------------------|--|
| Allocataires soumis aux droits et devoirs | 26 159 | +8.1% | +4.6% | +0.08% |
| Allocataires payés par le CG | 25 446 | +6.1% | +2.3% | +0.4% |
| Montant mensuel de l'acompte versé | 11.61 M€ | +6% | +0.95% | -1.45% (depuis avril) |

Ces chiffres semblent traduire un effet positif de la stratégie du Conseil Général du Bas-Rhin dans le champ de l'insertion. Ils amènent d'ailleurs à réviser à la baisse la dépense prévisionnelle d'allocation pour 2014 (-1,5 M€ du budget de l'allocation en DM2).

III. Pour 2015, la stratégie du Conseil Général du Bas-Rhin dans le champ de l'insertion et de la lutte contre les exclusions est appelée à se renforcer et à s'ouvrir à de nouvelles perspectives dans une visée de développement social

1) Au-delà de ce premier bilan, la subsistance de facteurs de risques importants...

Le nombre de demandeurs d'emploi progresse toujours

Fin juillet 2014, le Bas-Rhin comptait 55 186 demandeurs d'emploi de catégorie A (sans emploi) inscrits à Pôle emploi. Ce chiffre est en hausse de 4,6 % sur les 12 derniers mois (+ 4% sur l'Alsace).

Le nombre des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 12 mois à Pôle emploi s'accroît quant à lui de 12,4 % sur les 12 derniers mois.

Ces chiffres traduisent une situation économique qui reste fragile et qui peut impacter défavorablement l'évolution du nombre des allocataires du RSA en 2015.

La part des allocataires du RSA de longue durée progresse également

La part des allocataires du RSA qui présentent plus de 2 ans d'ancienneté s'établit à 59 %, et 38,3 % ont plus de 3 ans d'ancienneté.

Au 31 décembre 2010, ces chiffres s'établissaient respectivement à 45,3 % et 27,2 %.

Du fait d'un maintien prolongé dans le dispositif, une part de plus en plus importante des allocataires du RSA s'éloigne de toute perspective d'accès à l'emploi à court ou moyen terme. Leur employabilité se réduit progressivement et favorise de la même manière leur maintien dans le RSA.

L'isolement constitue l'une des caractéristiques des allocataires du RSA

81 % des allocataires du Revenu de Solidarité Active sont des personnes isolées et 49 % sont isolées sans enfants à charge. 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.

- 2) ...qui amènent le Conseil Général du Bas-Rhin à renforcer sa stratégie d'inclusion au travers de nouveaux leviers innovants
 - a) Développer les actions territoriales, en mobilisant le Fonds social européen (FSE) comme levier de la stratégie d'inclusion du Conseil Général du Bas-Rhin

Le Département assure depuis 2006 la gestion d'une enveloppe de crédits européens de 1,3 M€ par an, comme levier de sa politique d'insertion. Ces crédits bénéficient aux chantiers d'insertion, aux opérateurs de l'accompagnement professionnel, aux ateliers de redynamisation et contribue au financement de l'équipe emploi interne du Conseil Général.

La nouvelle programmation de crédits FSE 2015-2021 constitue dès lors une perspective capitale pour la collectivité pour mobiliser davantage de fonds au service de sa stratégie dans le champ de l'insertion.

Dans le cadre des négociations engagées avec l'Etat depuis plusieurs mois, le Département devrait se voir doter de 4 M€ par an, ce qui représente une progression particulièrement importante des fonds mobilisables par rapport à la programmation antérieure (avec un triplement des fonds qui nous sont confiés).

Ces fonds pourraient être mobilisés selon les axes suivants :

- Le financement des actions d'accompagnement et d'encadrement des chantiers d'insertion afin de renforcer l'employabilité de leur salariés et pérenniser leur emploi dans le secteur marchand une fois sorti de la structure : 1,2 M€ ;
- Le financement d'action pour la mobilisation vers l'emploi des allocataires du RSA. Il s'agit d'augmenter le nombre de places d'accompagnement auprès des opérateurs ainsi que le nombre d'Ateliers de Mobilisation pour l'Emploi (AME): 1,14 M€ ;
- Le financement d'actions permettant de lever les freins à l'insertion professionnelle. Il s'agit de doubler la capacité d'accompagnement du dispositif « pass accompagnement » (212 places de niveau 2 actuellement) et augmenter le nombre d'ateliers « Passerelles » pour les allocataires éloignés de l'emploi : 0,888 M€ ;
- Une part des crédits seraient ouverts au co-financement de projets territoriaux : 0,3 M€ ;
- Le FSE co-financerait toujours l'équipe emploi mais sur un montant plus élevé : 0,225 M€ ;
- Par ailleurs, il est proposé que le FSE vienne co-financer des actions spécifiques en faveur des travailleurs indépendants (développement du chiffre d'affaire, professionnalisation...).
- Enfin, le FSE viendra co-financer une part des moyens humains nécessaires à la gestion de ce programme : 0,1 M€.

Au total, plus de 90 opérateurs seraient susceptibles de solliciter des crédits FSE auprès du Conseil Général du Bas-Rhin à partir de 2015. L'ensemble de ces fonds seraient mis au service de la stratégie du Conseil Général pour l'accès à l'emploi des allocataires du RSA.

- b) Innover, en développant de nouvelles réponses en faveur des publics plus éloignés de l'emploi

Expérimenter des actions à implication sociale pour les publics durablement éloignés de l'emploi

Pour une part importante des allocataires du RSA (de l'ordre de 10 %), la perspective d'un retour à l'emploi ne pourra être que l'aboutissement d'un long parcours constitué d'actions de sociabilisation et de reprise de confiance en soi.

La dégradation de l'image de soi, la perte de confiance en ses capacités sociales et professionnelles, entraîne à terme une vision négative du bénéficiaire sur lui-même. Véritablement paralysé par cette situation, l'inaction qu'elle peut entraîner induit également une vision négative du reste de la société sur ce bénéficiaire.

Au regard de ce constat, il conviendrait de penser les parcours non seulement en termes d'insertion professionnelle et d'intégration économique mais aussi en une participation sociale, culturelle et civique à la société.

Dans ces conditions, il pourrait être proposé d'expérimenter auprès de bénéficiaires du RSA la mise en valeur de leurs savoirs être et de leurs savoirs faire dans le cadre d'actions au service de la société et des citoyens : engagement auprès d'associations, participation à des événements (sportifs, culturels...).

L'objectif est donc de permettre, sur la base du volontariat, la mise en place de parcours de valorisation sociale qui doivent permettre aux allocataires du RSA de retrouver progressivement une place et une utilité sociales.

La détermination des parcours de valorisation doit commencer par un diagnostic qui viserait le repérage des habiletés sociales des personnes.

Il serait proposé aux opérateurs de l'accompagnement social, financés par le Département, d'expérimenter ce type d'activité.

Expérimenter un accompagnement global avec Pôle emploi pour des publics éloignés de l'emploi

La segmentation entre parcours d'insertion sociale et parcours d'insertion professionnelle ne va pas toujours de soi. Le plus souvent, un allocataire du RSA est appelé à agir tant sur les problématiques sociales que professionnelles. Enfin, l'inscription dans un parcours d'insertion sociale ne doit pas faire obstacle à la réalisation de démarches en vue de l'accès à l'emploi ou la formation.

Il convient donc de dépasser ces segmentations habituelles en proposant une prise en charge conjointe des besoins sociaux et professionnels par un professionnel de l'accès à l'emploi et par un intervenant social, les deux agissant de manière simultanée.

Aussi, il est proposé d'expérimenter avec Pôle emploi la mise en place d'une telle offre de service nouvelle sur la base du cadre suivant :

- ✓ Un binôme conseiller emploi de Pôle emploi/intervenant social du Département ;
- ✓ Ce binôme assure le suivi de 70 allocataires du RSA et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- ✓ Ce binôme agit de manière simultanée sur la levée des problématiques sociales et les démarches d'accès à l'emploi ;
- ✓ Cette offre de service s'adresse à des publics plus éloignés de l'emploi ;
- ✓ Selon les possibilités logistiques, ces binômes pourraient être localisés dans un même lieu (chez Pôle emploi ou dans les UTAMS selon les cas).

Pôle emploi serait prêt à déployer 16 agents sur cette expérimentation. Pour le Département, ce sont les travailleurs sociaux spécialisés Insertion qui seraient mobilisés.

- c) Anticiper et co-construire, par la mise en place d'une dynamique de concertation avec les usagers pour définir les réponses de demain

La thématique de la participation des usagers à la conduite des politiques publiques est régulièrement évoquée dans les rapports concernant la lutte contre la pauvreté.

Le Livre Vert rédigé par Martin HIRSCH en 2008, à la veille de la mise en place du RSA, les rapports annuels d'Emmaüs ou plus récemment le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté lancé par le Gouvernement en 2013, préconisent de mieux associer les publics à la conception et à la conduite des politiques sociales.

Cette association vise à mieux appréhender et connaître la pauvreté, d'en comprendre ses causes et d'élaborer les politiques les plus adaptées aux besoins en matière d'insertion, d'emploi, de santé et de logement.

Dans ces conditions, il pourrait être proposé la mise en place, à titre expérimental, d'un comité de concertation pour :

- une appréhension plus complète de l'impact des dispositifs sur les situations et des évolutions à leur apporter ;
- une identification des problématiques sociales émergentes rencontrées par les publics, pour être en mesure d'ajuster ou construire les réponses à ces problématiques ;
- la formulation de propositions ou de réactions en préalable à la mise en œuvre de nouveaux projets ou dispositifs proposés par la collectivité.

Ce comité serait composé 12 usagers volontaires (allocataires du RSA, jeunes du Pass Accompagnement, demandeurs d'emploi et, le cas échéant, d'usagers du service social départemental).

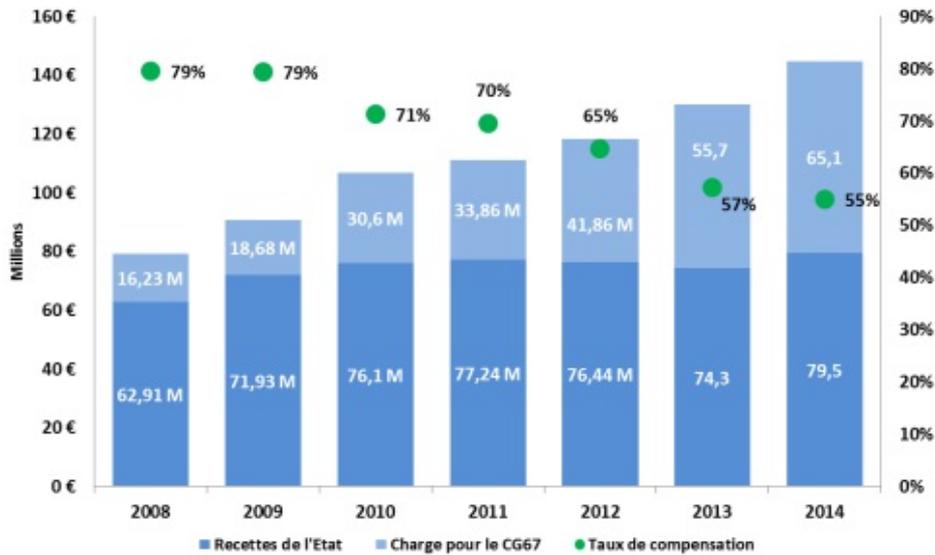
Il est donc proposé que le Département expérimente la mise en place d'une telle instance avec notamment les têtes de réseaux que sont la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale d'Alsace (FNARS) et l'Union Régionale des Structures d'insertion par l'économie d'Alsace (URSIEA).

Le cadre d'expérimentation de ce comité est joint en annexe au présent rapport au travers d'un règlement intérieur.

La compensation de l'Etat

Les dispositions relatives au Revenu de Solidarité Active prévoient une compensation par l'Etat des charges résultant de la mise en place de cette allocation.

Il convient de constater que si cette compensation s'élevait encore à 79 % en 2008, à la veille de la mise en œuvre du RSA (1^{er} juin 2009), celle-ci a continuellement diminué et devrait s'établir autour de 55 % en 2014.



Cette situation pèse lourdement sur les finances du Département en induisant un reste à charge de plus en plus important pour la collectivité (16,23 M€ en 2008 contre 65,1 M€ en 2014).

Ce poids financier croissant est ainsi supporté par le budget du Département, générant une diminution correspondante des possibilités budgétaires pour d'autres politiques départementales.

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

Sur proposition de la commission des solidarités, le Conseil Général décide :

- de prendre acte des premiers éléments de bilan de la stratégie déployée en faveur de l'insertion des allocataires du RSA ;

- de solliciter des crédits FSE pour les orientations inscrites au présent rapport ;

- d'expérimenter avec les partenaires volontaires :

. la mise en place d'activité à implication sociale pour les allocataires du RSA durablement éloignés de l'emploi ;

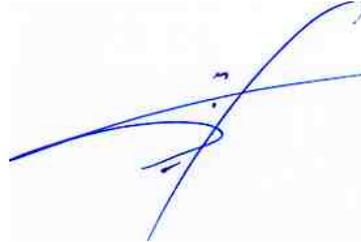
. le déploiement d'un accompagnement global Pôle emploi-Département pour les allocataires éloignés de l'emploi ;

. la création d'un comité de concertation avec les usagers dont le règlement intérieur est fixé en annexe 1.

Il délègue à la commission permanente la définition des modalités de mise en œuvre utiles au déploiement de ces expérimentations, ainsi que les conventions qui seraient nécessaires à ce titre.

Strasbourg, le 29/09/14

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a stylized representation of the name 'Guy-Dominique KENNEL'.

Guy-Dominique KENNEL