



Commission de l'emploi, de l'insertion et du logement

- 451 Insertion et lutte contre l'exclusion

451 Insertion et lutte contre l'exclusion - Propositions financières Budget Primitif 2016

Rapport n° CD/2016/54

Service Chef de file :

G3-Insertion et lutte contre les exclusions

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le présent rapport porte sur les actions à mener dans le champ de la politique d'insertion et de lutte contre les exclusions ainsi que sur les crédits afférents. Cette politique s'appuie sur deux axes stratégiques majeurs: l'accompagnement vers l'emploi des allocataires du RSA et leur responsabilisation par les contrôles.

Ventilation des propositions de crédits				
Mode action	Section	Libellé Mode d'action	Budget Primitif 2015	Projet Budget Primitif 2016
4510	F	Allocations	160 731 879,87	161 053 700,00
4511	F	Santé	65 000,00	65 000,00
4512	F	Insertion sociale	2 317 000,00	2 221 644,00
4513	F	Insertion professionnelle	8 786 600,00	9 752 746,00
4514	F	Gestion administrative	18 000,00	8 000,00
4516	F	Autres actions d'insertion et de lutte contre l'exclusion	1 526 500,00	1 913 261,00

Les politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions relèvent de la compétence du Conseil Départemental et visent les personnes en situation de précarité et, tout particulièrement, les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et les jeunes soutenus à travers les crédits d'insertion.

Les politiques d'insertion ont connu en 2013 une profonde rénovation par l'adoption, à l'unanimité, de nouvelles orientations s'appuyant sur 4 leviers :

- La mobilisation accrue des allocataires du RSA par une redynamisation de leur parcours au travers d'outils adaptés : modalités de l'accompagnement, formalisation du contrat d'engagement, accompagnement global, répartition des publics entre référents de parcours, ateliers « Passerelles », contrats aidés à volume horaire modulable,
- La mobilisation des entreprises, pour permettre la mise à l'emploi des allocataires du RSA : équipe emploi, Pacte de Réussite avec les Chambres consulaires,
- La performance des dispositifs d'insertion : bonus pour les entreprises d'insertion, mobilisation des opérateurs de l'accompagnement professionnel,
- Des contrôles accrus afin de servir « les droits et rien que les droits ».

Après deux années de mise en œuvre, cette stratégie semble produire un effet positif sur l'évolution des allocataires du RSA, sur la dépense d'allocation ainsi que sur leur mise à l'emploi. Elle a permis de réaliser une économie de 7,3M€ sur la dépense d'allocation.

Ces résultats confirment donc la pertinence des orientations stratégiques mises en œuvre.

La situation économique reste cependant fragile avec des perspectives de croissance trop faibles pour être créatrices d'emploi. Par ailleurs, la part des allocataires du RSA qui présentent plus de 4 ans d'ancienneté progresse pour s'établir à 39,2 % au 30 juin 2015 (contre 27,1 % au 31 décembre 2010). 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.

Ces éléments viennent donc alimenter la stratégie du Conseil Départemental du Bas-Rhin dans le champ de l'insertion et de l'accès à l'emploi pour les années 2016 et 2017, autour des objectifs suivants :

- Favoriser l'accès à l'emploi des allocataires du RSA au travers d'une dynamisation globale des dispositifs d'insertion : poursuivre la mobilisation des entreprises, des allocataires et des opérateurs de l'insertion pour renforcer l'accès à l'emploi des personnes en situation de précarité.
- Proposer une voie d'insertion pour tous, et notamment pour les plus éloignés de l'emploi : cet objectif doit permettre de lutter contre l'isolement et les risques de désocialisation de certains allocataires du RSA et, notamment, ceux les plus éloignés de l'emploi. Sa mise en œuvre se fonde 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 d'un « *contrat d'engagement civique* » grâce à des activités à implication sociale.
- Associer les partenaires et les usagers à la conduite et à l'évaluation de la politique départementale d'insertion : poursuivre l'animation du comité des usagers mis en place en 2015, développer un réseau départemental des acteurs du champ de l'action sociale et caritative (associations, CCAS/CIAS, fondations...).
- Conduire la politique départementale d'insertion en s'appuyant sur les dynamiques locales : le déploiement efficace de la politique départementale d'insertion s'appuie sur les territoires et la mobilisation des acteurs locaux autour d'objectifs identifiables définis par un programme départemental d'insertion. Ce programme sera présenté à l'assemblée plénière du Conseil Départemental du Bas-Rhin en 2016.
- Veiller à l'efficacité des dispositifs et au bon usage des crédits dans le champ de l'insertion : les démarches de contrôle sont confirmées et doivent être poursuivies.
- Pour atteindre ces objectifs, trois leviers fondamentaux seront particulièrement mobilisés : l'innovation dans les partenariats, dans les modes de financement tel que le FSE, la démocratie d'implication et la responsabilisation des acteurs.

Les actions menées et dont les crédits sont déclinés dans le présent rapport permettent le déploiement de la politique d'insertion et de lutte contre les exclusions qui sera conduite en 2016.

L'ensemble des actions mobilisent un montant total de crédits qui s'élève à 175 014 351€ dont 155 420 000 € pour l'allocation RSA et 5 633 700 € pour les contrats aidés.

4510 – Allocation RSA et contrats aidés

1) Allocation RSA : Un ralentissement de la progression du nombre d'allocataires du RSA ainsi que des dépenses afférentes

Au 30 juin 2015, le Département du Bas-Rhin compte 38 372 allocataires du RSA. Parmi ces allocataires, 26 557 sont à la charge du Département, en termes d'accompagnement et de versement de l'allocation, soit une augmentation de 0,7% par rapport à janvier 2015.

Il est constaté un ralentissement de la progression de la dépense en allocation RSA. En effet, après des progressions fortes de 9,8% en 2013, et 10,9% en 2014, la hausse s'établit à +9,36% en 2015 (BP).

Pour 2016, le budget prévisionnel devrait s'élever à 155 420 000 €, en diminution de 0,27% par rapport à 2015.

	Dépenses	Evolution par rapport à l'année précédente
2009 (CA)	90,610 M€	-
2010 (CA)	107,091 M€	+18,18 %
2011 (CA)	111,230 M€	+ 4,24 %
2012 (CA)	118,380 M€	+ 6,41 %
2013 (CA)	130,000 M€	+ 9,82 %
2014 (CA)	142,509 M€	+10,90 %
2015 (BP)	155,850 M€	+ 9,36 %
2016	155,420 M€	- 0,27 %

Ce ralentissement fort de la dépense, malgré les revalorisations imposées par l'Etat (0,9% en janvier et 2% en septembre, pour un montant total de 4 M€) résulte tant de la mobilisation vers l'emploi des allocataires du RSA (955 mises à l'emploi réalisées par les conseillers emploi au 31/12/2015 contre 676 en 2014) que des contrôles des droits qui se sont intensifiés (2 200 contrôles réalisés en 2015).

Une compensation par l'Etat de plus en plus faible

L'Etat ne compense que très partiellement les dépenses à la charge des Départements. En 2016 et s'agissant du Département du Bas-Rhin, seuls 49% des dépenses de RSA devraient être compensés par l'Etat contre 79% en 2008.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (BP)	2016
Dépense (M€)	79,14	90,61	106,7	111,1	118,3	130	142,5	155,8	155,42
Charge pour le CD67 (M€)	16,23	18,68	30,6	33,86	41,86	55,7	65,1	78,1	78,32
Recettes de l'Etat (M€)	62,91	71,93	76,1	77,24	76,44	74,3	79,5	77,7	77,1
Taux de compensation	79%	79%	71%	70%	65%	57%	56%	50%	49,6 %

Cette situation pèse lourdement sur les finances du Département en induisant un reste à charge important pour la collectivité. A ceci se rajoute la baisse drastique des dotations de l'Etat.

2) Contrats aidés

Le contrat unique d'insertion (CUI) prend la forme d'un contrat initiative emploi (CIE), pour le secteur marchand, et d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), pour le secteur non marchand. Le Département contribue au financement des contrats aidés mobilisés pour les allocataires du RSA selon un montant forfaitaire fixé à l'échelon national (452,21 € par mois à compter du 1^{er} janvier 2015).

Le crédit proposé en 2016 pour les contrats aidés dans le secteur marchand s'élève à 1 638 000 €. Ces contrats sont mobilisés par l'équipe Emploi du Département pour le placement à l'emploi d'allocataires du RSA. Pour ce qui concerne le secteur non marchand, le crédit proposé est de 3 842 000€. Ces contrats sont mobilisés par l'équipe Emploi et Pôle Emploi.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les actions (allocation RSA et contrats aidés) mobilisent en 2016 un crédit de 161 053 700€.

3) Contrôles

Le Département du Bas-Rhin s'est engagé dans une démarche accrue de contrôle des droits au RSA, en complémentarité avec les outils de la CAF. Cette stratégie vise à s'assurer que l'allocation bénéficie effectivement à ceux qui en respectent les conditions d'attribution.

La politique de contrôles a fait l'objet d'un rapport d'étape à l'assemblée départementale lors de sa plénière du 2 Mars 2015, qui a décidé d'intensifier la dynamique des contrôles.

En 2015, ce sont un peu plus de 2 000 contrôles qui ont été lancés. Pour 2016, l'objectif est le lancement de 4 200 contrôles, dans une démarche d'effectivité des droits et d'équité entre les allocataires.

Pour l'année 2015, les indus sont estimés à 1,134M€ et la non dépense directe (suspensions et sorties du dispositif) à 0,5M€.

La non dépense indirecte, liée à l'effet dissuasif des contrôles, peut, pour sa part, être difficilement estimée.

4511 – Santé

Le Département du Bas-Rhin apporte son soutien au Relais Emploi Santé Insertion (RESI) qui œuvre dans le domaine de la santé en vue de favoriser l'insertion des bénéficiaires du RSA. La loi généralisant le RSA intègre en effet la prise en charge de la santé dans le parcours d'insertion des personnes. Cette action mobilise en 2016 un crédit de 65 000 €.

4512 – Insertion sociale

La mise en œuvre d'actions d'insertion sociale s'avère être une étape nécessaire pour des publics éloignés de l'emploi. Il s'agit de lever les freins sociaux, préalablement à l'entrée dans un parcours d'insertion professionnelle.

Les dépenses d'insertion sociale permettent de financer des prestations d'accompagnement social individuel, réalisées par des organismes agréés implantés dans les territoires et ayant en charge le suivi des contrats d'engagement liant le bénéficiaire au Département. Des actions de remobilisation, assurées par les ateliers Passerelle et les épiceries sociales, sont également proposées aux bénéficiaires du RSA.

Les frais de transport occasionnés par les démarches d'insertion, et susceptibles de constituer un obstacle dans la poursuite des parcours, sont également intégrés à ce mode d'action.

Ces actions mobilisent en 2016 un crédit de 2 221 644 €. Ce crédit est en diminution en raison de la fin d'activité de l'association ACCORD.

4513 – Insertion professionnelle

Le Département ayant fait de l'emploi des allocataires du RSA sa priorité dans le cadre de sa politique Insertion, des moyens importants sont déployés pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, réalisée par des opérateurs agréés sur l'ensemble du territoire départemental, et pour le soutien à l'offre d'insertion par l'activité économique, notamment les chantiers et les entreprises d'insertion.

Le Département s'est vu confier par l'Etat la gestion de crédits du Fonds social Européen (FSE) pour la programmation 2014-2020. Cette enveloppe de crédits permet de co-financer des actions visant l'accès à l'emploi des allocataires du RSA. Des crédits liés au Fonds Social Européen, pour un montant de 3 642 500 € (2^{ème} année de mise en œuvre de la nouvelle programmation), sont prévus en 2016 permettant de renforcer le nombre de places disponibles en chantiers d'insertion et accompagnement socioprofessionnel et de contribuer au financement de l'équipe Emploi du Département.

Enfin, un crédit de 0,2M€ est prévu au budget pour le financement du dispositif départemental d'aide au retour à l'emploi.

Ces actions mobilisent en 2016 un crédit de 9 752 746 €, en progression de 966 146 €. Cette évolution est imputable au déploiement de la nouvelle programmation FSE qui avait déjà amené la dépense 2015 à augmenter de 1,06 M€ par rapport à 2014. Les dépenses FSE sont compensées par l'Union Européenne. Les autres dépenses d'insertion professionnelle relèvent de l'action volontariste du Conseil Départemental du Bas-Rhin et permettent de maîtriser l'évolution des crédits affectés à l'allocation de RSA.

4514 – Gestion administrative

Un crédit de 8 000 € est inscrit afin de financer la passation d'un marché d'insertion « la renouée du Japon » (article 30 du Code des Marchés Publics). Ce marché permet de financer l'arrachage de la Renouée du Japon sur plusieurs sites de l'Alsace centrale, le long de pistes cyclables (canal du Rhône au Rhin, La Vancelle, Ebersheim-Dambach-la-Ville).

4516 – Autres actions d'insertion et de lutte contre l'exclusion

Les secours individuels d'urgence concernent les aides accordées à titre exceptionnel, suite à une évaluation sociale, aux personnes en situation de grande précarité. Pour 2016, ces secours mobilisent un crédit de 330 000 €. En 2015, 750 ménages ont bénéficié d'un soutien exceptionnel du Département.

Le fonds d'aide aux jeunes a pour objectif de favoriser l'insertion sociale et socioprofessionnelle des jeunes de 18 à 25 ans. Sur le périmètre de la Ville de Strasbourg, la gestion de ce fonds est confiée à la Mission Locale pour l'Emploi. En-dehors de ce périmètre, la gestion du fonds est territorialisée et réalisée en régie au niveau des UTAMS. Cette action mobilise pour 2016 un crédit de 532 500 €. En 2015, 849 jeunes ont bénéficié d'une aide au titre du FAJ sur l'ensemble du département.

Par ailleurs, des actions sont menées dans le cadre du Pass Accompagnement. Le Pass Accompagnement, qui était jusqu'alors financé dans le cadre du FSL, fait l'objet, pour 2016, d'une dotation spécifique d'un montant de 515 000 €.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, le Département met en œuvre les mesures d'accompagnement éducatif et budgétaire qui découlent de la réforme de la protection juridique des majeurs. Ces mesures s'adressent à des publics en situation de précarité et de vulnérabilité cumulant difficultés financières, de santé, de logement et d'insertion sociale. En ce qui concerne les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) avec gestion des prestations sociales de leurs bénéficiaires, leur mise en œuvre est déléguée, par convention, à l'UDAF financée pour cette activité par le Département. Pour 2016, cette action mobilise un crédit de 315 000 €.

La loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a révisé le mode de financement des mesures de protection juridique. Dans ce cadre, le Département finance les Mesures d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) mises en œuvre par les Services de Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs habilités par l'Etat, pour les personnes bénéficiant d'une prestation à sa charge [Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), Prestation de Compensation du Handicap (PCH)]. Un arrêté préfectoral fixe chaque année le montant à la charge du Département. Pour 2016, cette action mobilise un crédit proposé de 90 000 €.

Enfin, le Département contribue à la prévention des exclusions et du surendettement en subventionnant des associations œuvrant dans ce domaine. Pour 2016, les actions menées mobilisent un crédit de 115 761 €.

Au total, pour 2016, l'ensemble des actions mobilisent un crédit de 1 913 261 €.

L'ensemble des crédits affectés aux actions et allocations pour l'insertion et la lutte contre l'exclusion s'élève à 175 014 351 €.

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

Sur proposition de la commission Emploi, Insertion et Logement, et en accord avec la commission des Finances, le Conseil Départemental, approuve les propositions d'inscriptions budgétaires pour 2016 dans l'axe d'intervention 451- Insertion et Lutte contre l'exclusion.

Strasbourg, le 21/01/16

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. Bierry', with a long horizontal stroke extending to the right.

Frédéric BIERRY