

*Direction de l'action sociale*

RAPPORT N° 2022-1 – 3 . 1 . 10

au CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Séance du 14/02/2022

**Adoption d'une nouvelle stratégie départementale d'accompagnement vers l'emploi des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).**

La loi n° 2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a confié aux Départements le pilotage du dispositif RSA. Le Département finance la prestation et est en charge de concevoir le dispositif d'insertion dans le cadre du programme départemental d'insertion.

Le RSA en novembre 2021 concerne 44 212 allocataires val-de-marnais. Si ce chiffre est en baisse par rapport au pic d'il y a un an (47 084 allocataires en décembre 2020, 10 % de plus qu'au début de l'année), il reste à un niveau très élevé, sans précédent au regard des niveaux connus avant la crise liée à la pandémie. Ainsi, entre 1 700 et 2 000 nouveaux allocataires intègrent le dispositif chaque mois. La crise a généré des effets durables et a fragilisé les actifs positionnés sur les emplois les plus précaires. Une étude menée par la direction études, métiers et organisation a ainsi démontré que l'intérim et les contrats courts ont été les principales victimes de la crise en 2020.

Depuis la crise, le constat est double : d'une part, le nombre d'allocataires ne diminue pas au même rythme que la reprise de l'économie francilienne, d'autre part, les personnes qui entrent dans le dispositif sont plus éloignées de l'emploi. En effet, seuls 35 % environ sont inscrits à pôle emploi lors de leur entrée au RSA alors qu'ils étaient 50 % avant la crise. Les dépenses départementales pour cette allocation, en augmentation constante depuis la création du RSA se monteront à 304 millions d'euros environ au Compte administratif 2021, alors qu'elles s'élevaient à 262 millions au Compte administratif 2019.

Cette situation est préoccupante car l'enjeu est humain et sociétal. Face aux accidents de la vie, face à des difficultés matérielles ou à des freins qui peuvent toucher tout un chacun, l'allocation du RSA offre un appui minimal, qui confine les allocataires en dessous du seuil de pauvreté. Or le RSA doit avant tout être un tremplin, qui sécurise financièrement une personne et soit assorti d'une démarche d'accompagnement dans ses démarches pour trouver un emploi, facteur d'autonomie, d'épanouissement personnel mais aussi un facteur central dans l'inclusion de tous dans notre société. D'un point de vue financier pour les personnes, ceci est d'autant plus vrai que les effets de seuil ont été gommés et qu'il est donc toujours gagnant de sortir du

RSA. Il est donc fondamental que la position d'allocataire d'un minima social soit transitoire, et placée dans la perspective d'un accès à un emploi stable.

**Aussi, une nouvelle impulsion est nécessaire en matière d'insertion socio-professionnelle des allocataires du RSA.** Parce que le fait de pouvoir accéder à un emploi est le levier central de sortie de la pauvreté, de sécurisation financière et d'autonomie, **le Département du Val-de-Marne se fixe comme priorité l'accompagnement systématique vers l'emploi des allocataires. Les allocataires vont pour cela bénéficier du « juste droit »**, dans une logique de réciprocité entre droits et devoirs de chacun. De son côté, le Département va s'assurer que tous ceux qui peuvent prétendre au RSA puissent effectivement accéder à leurs droits et que l'accompagnement et les solutions proposés apportent des réponses efficaces et adaptées à leurs besoins, dans un objectif de retour à l'emploi. D'autre part, il sera attendu que l'allocataire s'engage pleinement dans la démarche, engagement matérialisé par la signature d'un contrat d'engagement réciproque (CER).

Par ailleurs, le **Département renforcera le pilotage par objectifs de ses dispositifs**. Ainsi les conventions avec les partenaires (pôle emploi, CCAS, associations, missions locales, SIAE, prestataires du PDI...) seront revues en intégrant une logique d'objectifs chiffrés.

## **I — Plan d'actions pour un accompagnement renforcé vers l'emploi.**

### **1/ Une convocation rapide et la définition systématique d'un contrat d'engagement réciproque (CER) :**

Une insertion réussie s'appuie sur une mise en dynamique des allocataires. **Tout allocataire RSA devra donc pouvoir bénéficier d'une orientation puis d'une convocation rapide, avec signature obligatoire d'un contrat d'engagement réciproque (CER)**, pour les allocataires en Référence unique sociale et d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) pour les allocataires accompagnés par pôle emploi. Notre objectif sera dans un premier temps, pour la fin 2022, de ramener le délai maximum de signature du CER à 2 mois, puis de le porter à 1 mois à partir de 2023. À cet effet des convocations collectives ou individuelles seront réalisées au plus vite après l'orientation de la personne vers un référent.

La convention avec **pôle emploi** sera renforcée autour des principes suivants :

1. les allocataires accompagnés par pôle emploi devront bénéficier d'un premier entretien et d'un PPAE dans des délais similaires à ceux évoqués ci-dessus ;
2. les allocataires RSA devront être systématiquement suivis via la modalité la plus en accord avec leurs besoins, en s'attachant à mobiliser l'accompagnement global dès que nécessaire ;
3. le Département devra avoir une vision précise des actions mises en place par pôle emploi et, autant que possible, des parcours de sortie des allocataires. Ainsi, Les échanges de données utiles concernant les allocataires (en respectant les règles en vigueur relatives à la protection des données) seront optimisés, de manière réciproque.

### **2/ Un suivi systématique et renforcé, adapté à chaque besoin :**

Nos dispositifs d'accompagnement seront clarifiés et adaptés aux besoins de chacun. Dans la logique de référent de parcours tel que prôné par la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la situation des allocataires se caractérisera selon quatre cas de figure :

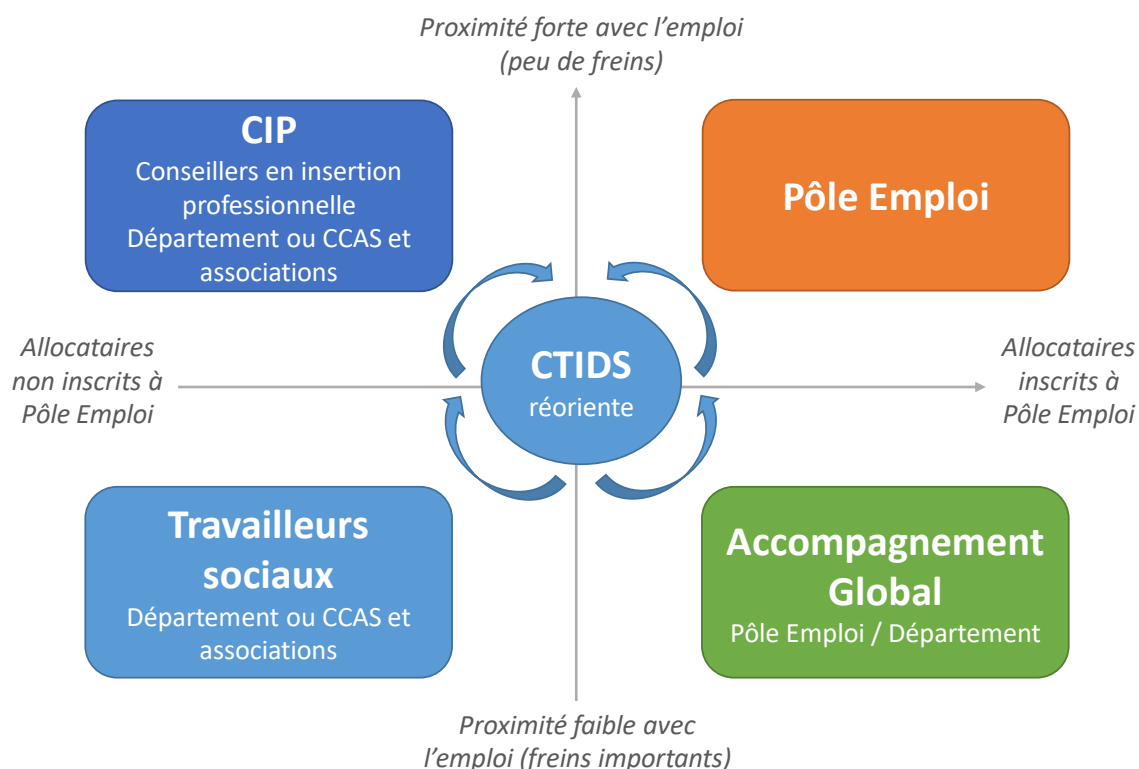
- **les allocataires en référence unique sociale** (accompagnés par le Département ou les CCAS et associations conventionnées) **proches de l'emploi**, même s'ils sont non-inscrits à pôle emploi lors de leur entrée dans le RSA, bénéficieront d'un accompagnement vers l'emploi via un conseiller en insertion professionnelle (CIP), dont les effectifs seront renforcés. À ce titre, le CIP mobilisera l'ensemble des offres internes ou externes en matière de retour à l'emploi. L'inscription à pôle emploi sera systématiquement effectuée pour ces allocataires ;
- **les allocataires en référence unique sociale éloignés de l'emploi** seront accompagnés par un travailleur social (du Département ou d'un CCAS ou d'une association conventionnée) afin de lever les freins à l'insertion socio-professionnelle, dans l'optique d'un retour vers l'emploi ;

- **les allocataires suivis par pôle emploi et proches de l'emploi** bénéficieront d'un accompagnement adapté à leurs besoins par pôle emploi, avec une exigence de visibilité sur les résultats de l'accompagnement et le renforcement par pôle emploi des orientations vers les dispositifs portés par le Département ;
- **les allocataires suivis par pôle emploi depuis plus de 6 mois** entreront automatiquement dans le dispositif « accompagnement global » permettant un accompagnement conjoint Département/pôle emploi. Un dialogue sera engagé avec pôle emploi afin de renforcer les moyens engagés de part et d'autre et d'augmenter le nombre d'allocataires bénéficiant de cette modalité, au-delà des allocataires orientés automatiquement cités ci-dessus.

La coordination des acteurs sera améliorée. La mise en place du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) en 2020 et son extension à tout le département en 2022 offre de ce point de vue des perspectives intéressantes, permettant de réunir tous les acteurs. Le SPIE sera donc un point d'appui fort de la déclinaison de notre politique d'insertion renouvelée.

Il est fondamental que les allocataires puissent être accompagnés par le référent qui correspond le mieux à leurs besoins. Ainsi les coordinations territoriale d'insertion et de développement social (CTIDS), instance opérationnelle du SPIE, qui regroupent tous les acteurs de l'insertion et de l'emploi, de chacun de nos territoires d'action sociale devront veiller scrupuleusement à cette adéquation et réorienter les allocataires si nécessaires. Ces instances devront en outre examiner les dossiers des allocataires suivis par le Département qui entrent dans une deuxième année d'accompagnement afin d'optimiser la suite de leurs parcours vers l'emploi.

Le schéma ci-dessous récapitule l'organisation générale – cible en termes d'accompagnement des allocataires :



Pour s'assurer qu'aucun allocataire ne soit laissé sans accompagnement, le recours à des associations conventionnées pour le suivi d'allocataires du RSA en référence unique sociale sera développé partout où cela est possible et nécessaire, en complément de l'offre apportée par les EDS et les CCAS. Les conventions avec les CCAS et associations ont été revues pour 2022 dans une logique de pilotage par objectifs, afin d'y intégrer un double bonus, en cas de réalisation du contrat dans des délais rapides d'une part et en cas de sortie « positive » du RSA d'autre part (emploi durable, formation qualifiante...). Ces conventions et plus largement l'ensemble des liens partenariaux seront revus pour 2023, en y intégrant des objectifs en termes de résultats et une priorisation, voire un ciblage exclusif des allocataires en référence unique sociale. Les allocataires RUPE auront vocation à terme à intégrer l'accompagnement pôle emploi « classique » ou l'accompagnement global.

### **3/ Un travail par public affiné :**

Afin de renforcer la pertinence et l'efficacité de son action, le Département développera des actions spécifiques pour certains publics particuliers tels que :

- **les travailleurs non-salariés** : Pendant une période de 12 mois, un accompagnement intensif sera effectué auprès des travailleurs non-salariés (TNS) afin de favoriser la réussite de leur projet. Pendant cette période, il conviendra que l'offre qui leur est dédiée (accompagnement dans leur projet de création d'entreprise ou vers d'autres perspectives) soit effectivement mobilisée et, si nécessaire, renforcée ;
- **les jeunes de moins de 25 ans** : afin de limiter leur entrée à terme dans le RSA, une action conjointe sera menée avec les missions locales. Pour mieux coordonner nos actions respectives, nos attentes vis-à-vis de ces structures seront précisées, en articulation avec les dispositifs de type contrat d'engagement jeunes ;
- **les personnes bénéficiant d'une reconnaissance de travailleur handicapé** : Un rapprochement avec cap emploi et la MDPH sera effectué afin de coordonner les dispositifs, voire d'identifier des actions spécifiques à mettre en place ;
- **les personnes âgées ou les personnes en situation de handicap** (allocataires relevant potentiellement d'autres prestations telles que l'allocation adulte handicapée (AAH), l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ou retraite) se verront systématiquement réorientés vers les dispositifs adéquats car leurs montants sont plus importants que l'allocation du RSA. Le partenariat sera pour cela renforcé avec la MDPH, les espaces autonomie, l'assurance retraite et la caisse d'allocation familiale (CAF) ;
- **les cadres** : un travail resserré avec l'APEC (association pour l'emploi des cadres) sera réalisé afin d'optimiser les dispositifs pour les allocataires du RSA concernés par le statut de cadre, et identifier et financer la mise en place d'actions complémentaires si nécessaire.

### **4/ Des leviers d'action renforcés :**

L'offre en matière d'actions d'insertion doit évoluer à la hauteur de l'ambition du projet. **Un programme départemental d'insertion (PDI) sera élaboré en 2022 et 2023.** Le PDI, selon la loi, « définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes ». L'évaluation du programme précédent (PADIE 2017 - 2021) permettra de repérer quelles sont les actions les plus efficaces et les leviers à activer en priorité. Dans le PDI seront fixés des objectifs quantitatifs et qualitatifs à la fois sur les dynamiques de retour vers l'emploi, de délais d'accompagnement des allocataires par les services référents et de satisfaction des publics accompagnés. Dans le même temps, afin d'affiner les actions à mettre en place, un travail d'analyse des données et des profils des allocataires va se réaliser, avec la direction de l'évaluation, de la méthode et de l'organisation s'appuyant sur une convention spécifique avec la CAF.

En parallèle à cette évaluation et à l'élaboration de cette feuille de route, il sera mis en place sans délai **des actions renouvelées et renforcées en termes d'insertion professionnelle** : élaboration du projet professionnel, préparation aux entretiens, coaching, découverte des métiers, formations, emplois. Les emplois dans les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) seront développés, en accompagnant le déploiement de structures et de places supplémentaires (en accord avec l'État dont c'est la compétence) et en sécurisant les parcours en sortie. Un nouveau dispositif de « Plateforme des métiers de l'autonomie » sera également déployé, le Département étant lauréat d'un appel à projet de la CNSA (caisse nationale pour la solidarité et l'autonomie).

Enfin, le Département renforcera ses leviers de recherche d'opportunités d'emploi auprès des employeurs val-de-marnais et la construction de parcours qualifiés à travers la mise en place de formations. Une « boîte à parcours professionnel » sera mise en place. Elle permettra de structurer l'offre départementale et partenariale de découverte des métiers, de sessions de recrutement et de formations qualifiantes (en lien avec les OPCO, les entreprises de travail temporaires d'insertion et pôle emploi) Pour cela, le Département mobilisera les employeurs (TPE-PME, grands groupes) via des conventions sur les métiers en tension, renforcera les clauses sociales dans les marchés du Département, veillera à mobiliser les opportunités d'emploi pour les allocataires du RSA au sein de la collectivité, appuiera la création de structures de l'économie sociale et solidaire vectrices d'emploi pour les allocataires du RSA.

Une offre renforcée n'a de sens que si elle est effectivement mobilisée par l'ensemble des prescripteurs, ou par les usagers eux-mêmes et si elle touche les bonnes personnes. L'offre d'insertion sera ciblée en priorité vers les allocataires du RSA et certaines actions leur seront réservées.

Un **kit d'accès à l'emploi** sera désormais accessible dès le mois de mai pour les allocataires du RSA. La phase de transition depuis le RSA vers l'emploi entraîne souvent des premiers frais fixes difficiles à couvrir pour des ménages fragilisés et aux revenus faibles. Cet accompagnement se traduira par un appui financier (garde d'enfant, achat de matériel professionnel...) et par un accompagnement à la prise de poste, en particulier si la personne a longtemps été éloignée de l'emploi. Ce kit sera déployé dès 2022 en complément des aides existantes dans le domaine, notamment celles portées par pôle emploi ou la Région.

En matière de levée des freins, l'accent sera porté dès début 2022 sur les thématiques les plus rédhibitoires pour les parcours vers l'emploi. Certaines évolutions sont déjà engagées dans le cadre des financements de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté contractualisée avec l'État. Ainsi l'accent sera mis sur l'accueil des jeunes enfants des allocataires engagés dans des démarches d'insertion, y compris pour faciliter les phases de convocation et d'accompagnement par les référents RSA, avec une diversification des solutions proposées (places en crèches départementales, assistantes maternelles, halte-garderie éphémère, crèches à vocation d'insertion professionnelle...).

Cette politique ambitieuse conduit naturellement le Département du Val-de-Marne à réinvestir son rôle de chef de file de l'insertion : ainsi l'ensemble de nos partenaires sera associé étroitement à la définition de ces actions. Un dialogue sera notamment engagé afin de renforcer nos liens et transferts d'informations avec les grands partenaires (DRIEETS, caisse d'allocation familiale, pôle emploi, APEC, cap emploi, etc.), de préciser la répartition de nos efforts respectifs. Une attention particulière sera portée à notre articulation avec le Conseil régional en termes d'offre de formation professionnelle afin que celle-ci soit adaptée aux besoins des entreprises et aux spécificités des allocataires du RSA.

## **II — Mise en place du juste droit.**

La loi définit que tout allocataire du RSA, une fois entré dans le dispositif, a « droit à un accompagnement social et professionnel adapté » à ses besoins et qu'il est tenu « de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion professionnelle ». Le Département doit pour sa part fournir les moyens nécessaires à ces démarches.

Les évolutions apportées s'intégreront dans une logique plus globale de juste droit, favorisant une réciprocité entre les droits et les devoirs des allocataires d'une part et ceux du Département d'autre part (et de l'ensemble des acteurs impliqués).

**Le dispositif de suspension-réduction** sera donc mobilisé avant tout pour éviter les situations sans accompagnement. Des équipes pluridisciplinaires intégrant la représentation d'allocataires seront mises en place à cet effet et un avenant à la convention de gestion avec la CAF sera élaboré en ce sens. Concernant **les usagers présents depuis un certain temps dans le dispositif** RSA sans CER ou placés en situation dite de « rappel à la loi », il s'agira de mettre en place une action permettant la convocation puis l'entrée en accompagnement de ces personnes ou, si nécessaire, la mise en place d'une sanction. Cette action sera réalisée progressivement d'ici fin 2023, dans la recherche d'un équilibre entre la prise en compte de situations sociales particulières et le contrôle, indispensable pour la pérennité de notre système d'action sociale, du respect par les bénéficiaires de leurs obligations.

La mise en place du « juste droit » implique que les équipes du Département devront porter une attention toute particulière à prendre en compte l'avis des allocataires quant à l'ensemble de ces changements. Plus largement il sera indispensable de communiquer avec précision et pédagogie sur ces évolutions : un plan de communication sera préparé en ce sens.

Enfin, le juste droit est aussi l'accès au même droit pour tous, y compris concernant le RSA, qui souffre d'une sous-mobilisation comme l'a confirmé le récent rapport de la Cour des Comptes sur le sujet. Ainsi le Département renforcera ses actions de lutte contre le non-recours, par des actions « d'aller-vers » et en innovant avec les usagers et les partenaires.

### **III — Des moyens à adapter en conséquences.**

Afin d'atteindre ces objectifs, le Département va se doter des moyens nécessaires en interne et mobiliser tous les partenaires de façon optimale.

**Des moyens départementaux dédiés seront ciblés sur l'accompagnement des allocataires du RSA** via un recours renforcé aux conseillers en insertion professionnelle dont l'effectif sera doublé, par la spécialisation d'agents sur cette mission et par la diversification des profils recrutés. Les deux espaces insertions verront leur rôle redéfini dans le panel de leviers en faveur de l'insertion socio-professionnelle. La création de postes de chargés de relation entreprise-emploi permettront de renforcer nos liens avec les employeurs. La mise en place de la suspension-réduction impliquera aussi des moyens administratifs renforcés.

Une attention particulière sera également portée à l'accompagnement du changement au sein de nos équipes, dans une logique de partage des objectifs et moyens mis en place.

Des outils de pilotages seront renforcés et déployés afin de mieux mesurer l'efficacité de nos actions au niveau territorial et à l'échelle du département. Ces outils devront permettre un pilotage partagé avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi et seront donc finalisés avec leur concours.

Les allocataires eux-mêmes seront consultés pour accompagner la mise en place de cette nouvelle stratégie aux côtés du Département. Cette démarche de concertation sera l'occasion de revoir nos modalités d'échanges avec les allocataires du RSA et les usagers des EDS.

Enfin, le dialogue partenarial se traduira par l'organisation d'une **conférence départementale de l'insertion** fin 2022, qui permettra de partager et de co-construire les orientations du futur PDI avec tous les acteurs concernés ainsi qu'avec les usagers.

Je vous prie de bien vouloir délibérer.

Le Président du Conseil départemental,

*Rapport présenté par :*  
M. PANETTA  
Vice président du Conseil départemental



