

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Cahier territorial :
département du Pas-de-Calais

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Synthèse	5
Introduction.....	7
Chapitre I Le déploiement du RSA dans le Pas-de-Calais	9
I - Le contexte économique et social du territoire.....	10
A - Le Pas-de-Calais, un département pauvre avec des territoires contrastés	10
B - Une population plutôt jeune et peu qualifiée	11
C - Un taux de chômage sensiblement supérieur à la moyenne nationale, un taux important de projets d'embauche estimés difficiles	11
D - Des bénéficiaires du RSA seuls, souvent anciens dans le dispositif, comptant une majorité de femmes et une proportion de jeunes supérieure à la moyenne	12
II - La stratégie des acteurs et l'articulation de leurs interventions.....	13
A - Une stratégie portée par le département et axée sur la protection des individus	14
B - Un dispositif foisonnant dans lequel coexistent des stratégies nationales et locales	16
C - Des marges stratégiques faibles mais de grands besoins de coordination.....	18
D - Une stratégie limitée par les besoins de financement	19
Chapitre II La dépense engagée au titre du RSA et son financement	23
I - Les moyens mis en œuvre et la dépense associée.....	23
A - Des moyens de différentes natures	23
B - Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA	25
C - Les dépenses d'accompagnement.....	27
D - Les coûts de gestion de l'allocation.....	31
II - Les modalités de financement de ces politiques	32
A - Le financement de l'allocation RSA.....	32
B - Le financement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA	35
C - Structure et évolution des différents financements	36
D - Reste à charge et taux de couverture en matière de RSA.....	37
III - Les perspectives du financement du RSA dans le Pas-de-Calais.....	41

Chapitre III La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	43
I - La gestion des allocations.....	43
A - L'instruction des demandes d'ouverture de droits	43
B - La gestion des indus.....	47
C - La gestion des indus frauduleux	49
D - Les contentieux en matière de RSA.....	51
II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	52
A - L'orientation des bénéficiaires du RSA.....	52
B - L'accompagnement social et socio-professionnel.....	58
C - L'accompagnement par Pôle emploi.....	63
III - Comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA	72
Chapitre IV Les résultats de la politique d'insertion.....	75
I - L'outillage des acteurs : modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement	75
A - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre par le département	75
B - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre par la CAF du Pas-de-Calais et la direction territoriale de Pôle emploi	78
II - La réduction de l'intensité de la pauvreté et le retour à l'emploi	78
A - La réduction de l'intensité de la pauvreté	78
B - Le retour à l'emploi	79
III - Étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA.....	80
Liste des abréviations	85
Annexes.....	87

Synthèse

Avec plus d'un habitant sur douze couvert par le RSA, le département du Pas-de-Calais (1 468 018 habitants au 1^{er} janvier 2020) est l'un des départements qui compte le plus de bénéficiaires de cette prestation sociale. La répartition géographique des bénéficiaires du RSA sur son territoire reflète les disparités économiques et démographiques du département. Sa population est plus jeune que la moyenne et plutôt peu qualifiée. Le profil des bénéficiaires du RSA révèle d'autres freins, avec une ancienneté importante, des personnes majoritairement isolées, avec ou sans enfants, et une surreprésentation des femmes.

La situation du département limite ses marges de manœuvres quant à la stratégie d'insertion. Le Pas-de-Calais a mis en place une stratégie de proximité avec une territorialisation forte tout en souhaitant conserver et affirmer son rôle de chef de file. La grande variété des actions proposées entraîne des besoins de coordination qu'un système d'information partagé pourrait simplifier. En outre, plusieurs acteurs s'inscrivent dans des stratégies nationales, que ce soit les Caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité centrale agricole (MSA) pour l'instruction et le service de l'allocation ou Pôle Emploi pour l'accompagnement professionnel. Au-delà des freins sociaux que connaissent les bénéficiaires, la stratégie d'insertion se heurte aussi aux contraintes de financement.

Pour l'année 2019, le service de l'allocation RSA représente 83 % des dépenses du dispositif (333 M€) et l'accompagnement 13 %. Les coûts de gestion sont stables. En revanche, les dépenses liées à l'accompagnement diminuent régulièrement alors que les dépenses directes liées à l'allocation augmentent.

Le financement du dispositif est assuré par des ressources plutôt stables. Du fait de l'augmentation des dépenses d'allocation, le taux de couverture se réduit progressivement et il s'établissait à 66 % en 2019. Bien que le département innove pour chercher des financements, son reste à charge a augmenté de 46 % en cinq ans pour atteindre 103,3 M€ en 2019. Sa capacité de désendettement en est très affectée. La crise sanitaire, avec une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA et une diminution de l'activité et des financements qui lui sont liés, va probablement accentuer ce déséquilibre.

La téléprocédure a rendu l'instruction des demandes de RSA plus simple et plus rapide mais diminué l'accueil physique des futurs allocataires. Le phénomène de non-recours n'est pas mesuré bien qu'une étude de l'Insee le considère plus bas dans le Pas-de-Calais que dans le reste de la France métropolitaine. Conformément à la stratégie départementale d'insertion, l'accompagnement est délégué au plan local. Les flux d'information partagée constituent un enjeu souligné par l'ensemble des acteurs et des initiatives locales ont été prises, telles que le dossier unique d'insertion ou la mise en place de plates-formes d'accueil et d'orientation, et elles ont sensiblement diminué les délais d'orientation. Lors des travaux d'évaluation, le département a ainsi pu déceler une erreur de suivi des orientations, due aux systèmes d'information et aux échanges avec Pôle Emploi, inversant la proportion des orientations de bénéficiaires entre accompagnements professionnel et social. L'appréciation du public des bénéficiaires du RSA par le département était donc erronée jusqu'à une date très récente.

Bon nombre de contrats d'engagements réciproques (CER) ne sont pas signés et de nombreux accompagnements ne sont pas organisés. Les freins sociaux liés à la santé mentale et aux addictions, ainsi que des situations professionnelles délicates réduisent l'impact qu'aurait l'accompagnement et donc l'utilité de sa mise en place. L'accompagnement professionnel, réalisé et financé par Pôle Emploi – pensé à tort comme majoritaire jusqu'à début 2021 – comprend une proportion plus importante d'accompagnement global et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA anciens est plus intensif, à l'exception des entretiens et contacts.

La mesure des résultats de la politique d'insertion souffre d'un manque d'indicateurs. Le département, chef de file, est pourtant sensible au besoin de vérifier les effets de sa stratégie et il utilise des bilans, les indicateurs des organismes conventionnés et des études spécifiques des bénéficiaires afin d'identifier des leviers efficaces.

La diminution du taux de pauvreté, bien que plus marquée, suit celle observée pour la métropole mais l'intensité de la pauvreté est plus faible que la moyenne nationale. Le retour à l'activité est toujours moins important pour les bénéficiaires du RSA que pour les autres demandeurs d'emploi.

Introduction

Ce cahier territorial s'inscrit dans le cadre d'une évaluation de politique publique portant sur les effets du RSA et des principaux dispositifs d'aide qui sont octroyés dans sa continuité (prime d'activité, droits connexes) ainsi que sur les mesures d'accompagnement mises en œuvre en complément des aides monétaires. Cette évaluation vise en particulier à répondre à quatre questions :

- le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ? (pertinence et utilité)
- dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ? (efficacité et impact)
- dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? (efficacité et cohérence externe)
- dans quelle mesure l'accompagnement est-il réel et efficace ? (efficacité et cohérence interne)

Ces questions évaluatives sont complétées par une analyse des modalités de financement et de pilotage de cette politique publique.

Le RSA et le pilotage de la politique d'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires étant une compétence confiée aux départements depuis la généralisation du RSA en 2009 (c'était du reste déjà le cas pour les bénéficiaires du RMI, depuis l'origine en 1988 pour la gestion de la politique d'insertion, et depuis le 1^{er} janvier 2004 pour la gestion et le financement de l'allocation), l'évaluation repose sur un volet national et sur neuf cahiers territoriaux.

Ces cahiers examinent le rôle des conseils départementaux, des caisses d'allocation familiales (CAF), des caisses de la MSA et de Pôle Emploi, acteurs majeurs du dispositif, et quand cela est justifié, celui des autres acteurs impliqués (notamment communes et intercommunalités, à travers les interventions des CCAS et CIAS, ainsi que le secteur associatif).

Le Pas-de-Calais est l'un des neuf territoires qui font l'objet de ces enquêtes territoriales, avec l'Allier, l'Aude, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, le Bas-Rhin, la Seine-Saint-Denis, la Martinique et La Réunion. L'échantillon de territoires retenus peut se diviser en quatre catégories : les territoires ultra-marins, les départements ruraux et faiblement peuplés, les départements urbains, peuplés, relativement pauvres et confrontés à des difficultés financières (dont le Pas-de-Calais) et les départements urbains à métropole régionale.

Ces enquêtes ont pour but d'établir des constats portant sur :

- la stratégie des acteurs et la bonne articulation de leur intervention ;
- les moyens mobilisés et le financement des politiques mises en œuvre ;
- la gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ;
- les résultats de la politique d'insertion.

Ce schéma d'enquête est commun aux neuf enquêtes territoriales.

Chapitre I

Le déploiement du RSA

dans le Pas-de-Calais

Le département du Pas-de-Calais est l'un des plus peuplés mais aussi des plus pauvres de France. Sa population, plutôt jeune, est peu qualifiée. Ses territoires sont très hétérogènes, que ce soit en densité, en maillage des infrastructures de transport ou en termes de dynamisme économique, dans une région qui a subi le déclin des industries minière et textile.

Dans le Pas-de-Calais, les bénéficiaires du RSA sont plus souvent qu'ailleurs en France, des femmes. Ils sont souvent isolés et inscrits depuis longtemps dans le dispositif. Le département compte également une proportion de jeunes bénéficiaires du RSA¹ sensiblement supérieure à la moyenne. En matière d'insertion, le département oriente ses choix stratégiques vers, d'une part, une présence territoriale forte et, d'autre part, la consolidation de son positionnement de chef de file. Cette volonté se heurte, cependant, à l'importance des freins à l'insertion et à la délicate question du financement.

¹ Entre 18 et 25 ans, le RSA n'est alloué que pour des raisons de parentalité (3 632 bénéficiaires au 30 juin 2020) ou alors pour des personnes ayant travaillé au moins deux ans lors des trois dernières années (dispositif RSA jeunes, 28 bénéficiaires pour tout le département au 30 juin 2020).

I - Le contexte économique et social du territoire

A - Le Pas-de-Calais, un département pauvre avec des territoires contrastés

Le Pas-de-Calais est l'un des départements les plus pauvres de France avec un habitant sur cinq vivant sous le seuil de pauvreté. Stable depuis 2014, le taux de pauvreté s'élève à 19,3 % soit 5,3 points de plus que le taux de la France métropolitaine. Le niveau de vie des ménages pâtit des conditions socio-économiques défavorables. Le revenu disponible annuel médian² s'établit à 18 610 euros par unité de consommation, soit 1 110 euros de moins que le revenu médian régional (19 720 euros).

Le niveau de prestations sociales est en revanche plus élevé que la moyenne des autres départements. La part des prestations dans le revenu disponible (8,5 %) est la plus forte de métropole derrière la Seine-Saint-Denis (10 %). La pauvreté touche particulièrement les moins de 30 ans, lesquels représentent un bénéficiaire du RSA sur quatre. Le risque de pauvreté décroît avec l'âge : le taux de pauvreté s'élève à 21,1 % pour les moins de 30 ans contre 11,8 % pour les personnes âgées de 50 à 59 ans. Les familles monoparentales sont elles aussi davantage touchées.

La pauvreté diffère selon les territoires. L'ex-bassin minier et la Côte d'Opale se caractérisent par un taux de pauvreté supérieur à la moyenne régionale, elle-même déjà élevée, alors que l'intensité de la pauvreté³ y est faible, voire même inférieure à la moyenne régionale de 19,9 %. L'ex-bassin minier combine un taux de pauvreté très élevé, compris entre 20,1 % et 25,7 %, et une intensité modérée allant de 18,8 % à 20,4 %. Cette hétérogénéité des territoires se reflète dans la répartition des bénéficiaires du RSA. Elle correspond en revanche à la densité de population. Les disparités de densité s'ajoutent à celle des réseaux de transport.

² Données Insee 2020.

³ Indicateur Insee. L'intensité de la pauvreté exprimée en pourcentage est calculée de la façon suivante : [(seuil de pauvreté – niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté] * 100.

B - Une population plutôt jeune et peu qualifiée

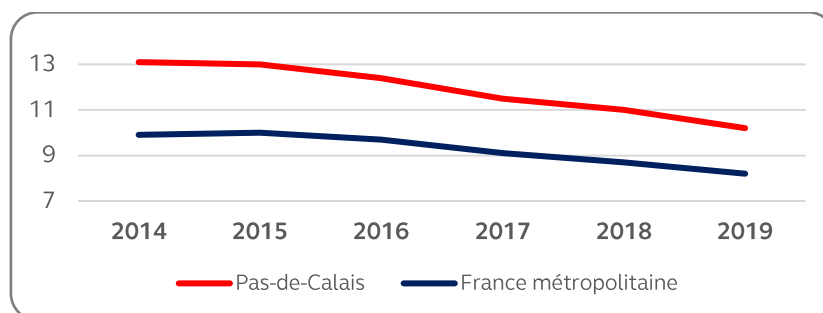
Entre 2009 et 2019, la croissance démographique du département a été faible (0,4 %). La population est légèrement plus jeune que la moyenne française : un quart des habitants du département a moins de 20 ans, la part dans la population des 25/65 ans est dans la moyenne (49,9 %) et celle des plus de 65 ans est inférieure (19,4 %).

La population du département est peu qualifiée, ce qui constitue un frein important à l'emploi et à l'insertion professionnelle. Une enquête de l'Insee de 2014 montre que la région des Hauts-de-France détient la plus forte part de non-diplômés et non-scolarisés de France métropolitaine : 12 % des 16-24 ans, soit 82 500 individus. Le Pas-de-Calais occupe le troisième rang des départements métropolitains. Les jeunes des Hauts-de-France qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études, représentent près d'un jeune sur quatre et 27 % dans le Pas-de-Calais. Là encore, une certaine hétérogénéité des territoires se dessine. Dans l'ex-bassin minier, les jeunes peinent à s'insérer sur le marché du travail. Ceux du nord du littoral, moins mobiles, rencontrent les mêmes difficultés.

C - Un taux de chômage sensiblement supérieur à la moyenne nationale, un taux important de projets d'embauche estimés difficiles

Le taux de chômage est élevé dans le département. S'il passe de 13,2 à 9,9 % entre 2014 et 2019, il reste systématiquement supérieur à la moyenne nationale.

Graphique n° 1 : taux de chômage (en %) de 2014 à 2019, en moyenne annuelle



Source : Insee (chiffres-clés, 20 mai 2020)

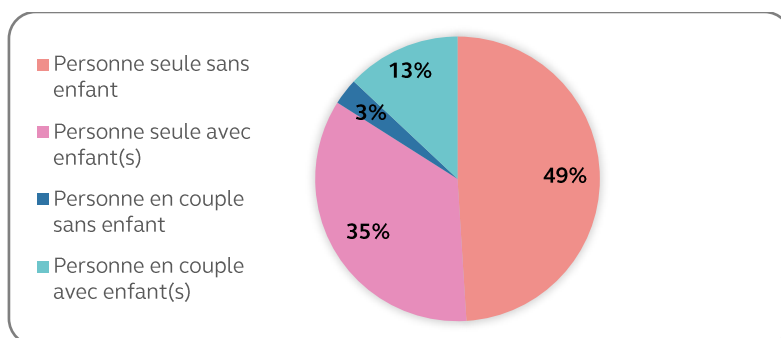
Le pourcentage de chômeurs varie fortement en fonction des territoires. Le département a profité de l’embellie nationale en 2018 mais la dégradation économique des dernières années a entraîné la fermeture de nombreuses entreprises, notamment du secteur automobile, qui soutenaient l’offre d’emploi dans certaines zones.

Entre octobre 2017 et septembre 2018, environ un million de déclarations préalables à l’embauche (DPAE) ont été enregistrées, dont 20 % en emploi saisonnier ou intérimaire. Dans le département, le chômage de longue durée (supérieur à un an) concerne 49 % des demandeurs d’emploi en 2018, une part qui progresse depuis 2014 (45 %). La perte d’emploi conduit à solliciter le RSA dans 40 % des cas.

D - Des bénéficiaires du RSA seuls, souvent anciens dans le dispositif, comptant une majorité de femmes et une proportion de jeunes supérieure à la moyenne

Le nombre d’adultes bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2019 était de 64 963. La population couverte (bénéficiaires adultes et personnes à charge) représente 8,28 % de la population totale du département (pour une moyenne nationale de 5,77 %). Les femmes représentent 63 % des bénéficiaires du RSA alors que la moyenne nationale est de 54 %. La répartition par âge est sensiblement proche de la moyenne nationale, à l’exception notable des moins de 25 ans qui est proportionnellement supérieure d’un tiers à la moyenne (6,7 % contre 5 %). Parmi les bénéficiaires, les personnes seules (avec ou sans enfant) sont majoritaires.

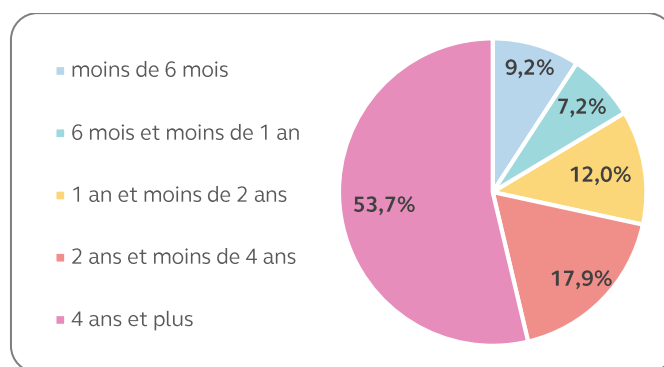
Graphique n° 2 : situation familiale des bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2019



Source : Juridictions financières d’après données Département du Pas-de-Calais

L'ancienneté dans le dispositif, souvent synonyme d'éloignement de l'emploi, est très importante avec plus des deux-tiers des bénéficiaires ayant plus de deux ans d'ancienneté. Seulement 16,4 % des bénéficiaires sont inscrits dans le dispositif depuis moins d'un an (contre 25 % en moyenne nationale) et plus de la moitié des bénéficiaires sont dans le dispositif depuis plus de cinq ans (contre 35 % en moyenne nationale).

**Graphique n° 3 : ancienneté des bénéficiaires du RSA
au 31 décembre 2019**



Source : Juridictions financières d'après données département du Pas-de-Calais

Le département précise n'avoir aucune information sur le niveau de formation des bénéficiaires. La répartition des bénéficiaires selon les territoires suit les disparités de densité et de chômage. La zone regroupant les territoires de Lens-Liévin, Artois et Hénin-Carvin représente 45 % de la population du département et concentre, à elle seule, 52 % des bénéficiaires du RSA.

II - La stratégie des acteurs et l'articulation de leurs interventions

Il n'existe pas de stratégie d'insertion spécifique aux bénéficiaires du RSA. Ceux-ci sont inclus dans la stratégie d'insertion globale telle que définie dans le code de l'action sociale et des familles⁴. Le département est le « chef de file » de cette stratégie et c'est à lui de l'arrêter en y associant les acteurs.

⁴ Le titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles, intitulé « *Lutte contre la pauvreté et les exclusions* », comporte un chapitre II dédié au « *revenu de solidarité active* » suivi d'un chapitre III dédié aux « *actions d'insertion* ». Celles-ci ne sont pas spécifiques aux bénéficiaires du RSA.

A - Une stratégie portée par le département et axée sur la protection des individus

1 - Des intentions alignées avec la volonté nationale

De manière globale, les choix qui vont définir la stratégie du département reflètent l'adaptation au territoire et à sa population des orientations stratégiques nationales.

**Tableau n° 1 : axes des stratégies d'insertion
(2010-2022)**

Document	Période	Axes stratégiques	Observations
Pacte territorial pour l'insertion	2010-2014	Favoriser et promouvoir l'insertion vers l'emploi ; Protéger les plus fragiles et favoriser leur autonomie ; Coordonner et favoriser l'insertion des bénéficiaires du RSA	Prolongé en 2015.
dont programmes (annuels) départementaux d'insertion	2010 à 2014	L'engagement d'une prise en charge de qualité ; Des politiques au services d'un parcours de l'insertion ; L'évaluation pour une évolution positive de la politique d'insertion.	Les programmes reprennent au sein des trois priorités les axes du Pacte territorial
Pacte des solidarités et du développement social	2017-2022	Schéma du développement social (politique générale) ; Renforcer la place de l'utilisateur citoyen ; Inscrire le parcours de la personne dans la transversalité ; Renforcer l'investissement dans le champ de la prévention ; Soutenir l'innovation dans la mise en œuvre des politiques ; Conforter le département dans son rôle de chef de file.	L'année 2016 a été consacrée à des bilans pour préparer le pacte 2017-2022.
Pacte des solidarités et du développement social	2017-2022	Schéma de l'inclusion durable pour tous : Prévenir la précarité et éviter les ruptures ; Assurer un accompagnement adapté ; Poursuivre la bataille pour l'emploi comme levier principal contre les exclusions ; Soutenir le logement pour tous comme facteur d'inclusion durable ; Améliorer la gouvernance et la coordination stratégique entre acteurs.	En dehors du schéma du développement social, le Pacte comprend trois autres schémas thématiques (enfance, jeunesse, autonomie) et des fiches spécifiques pour les sept territoires de développement.

Source : Documents du département du Pas-de-Calais

Ainsi, le pacte territorial pour l'insertion 2010-2014 fait porter l'effort vers l'individu et il est notable qu'un des trois axes stratégiques soit expressément dédiés aux bénéficiaires du RSA. Les documents portant sur la période 2010-2022 mettent en avant deux autres caractéristiques de la stratégie d'insertion. D'une part, leur inscription dans un temps de 5 ou 6 ans, avec des ajustements annuels, relèvent d'une volonté d'évaluer avant d'ajuster. D'autre part, l'approche se veut globale et nécessite donc une forte coordination.

2 - Le choix d'une territorialisation et d'une coordination fortes et le maintien du département comme chef de file

Le département a conservé en propre plusieurs relais d'accueil et d'accompagnement des bénéficiaires, qu'il a réparti sur le territoire. L'arrondissement a été retenu comme l'échelon territorial de référence, avec une organisation autour de neuf territoires et neuf maisons départementales de la solidarité (MDS) : l'Arrageois, l'Artois, l'Audomarois, le Boulonnais, le Calaisis, Lens, Liévin, le Montreuillois, le Ternois. Cette logique territoriale rejoint le découpage de la CAF et est cohérente avec les sept zones de bassins d'emploi.

Les territoires rencontrent des problématiques différentes quant à l'accompagnement des bénéficiaires : dans les zones les plus rurales, le transport est une priorité, alors que dans le secteur minier d'autres priorités sont mises en évidence, comme la santé. Au siège du département, la direction des politiques d'inclusion durable (47 ETP) est chargée de piloter et de coordonner la gestion de l'allocation RSA et des dispositifs d'insertion et d'emploi. Sur le terrain, le relai du département est assuré avec le « service local allocation insertion » (SLAI).

3 - La volonté d'engager les partenaires

Le département du Pas-de-Calais s'illustre par un dynamisme des échanges avec les entreprises, mais aussi d'autres départements, y compris en dehors de la région Hauts-de-France. Ce travail est notamment valorisé au titre des clauses d'insertion, nombreuses sur le territoire. Le Pas-de-Calais fait également partie de la trentaine de départements qui utilisent un réseau informel d'échanges avec un espace dédié aux questions du RSA (plate-forme collaborative IDEAL CO).

B - Un dispositif foisonnant dans lequel coexistent des stratégies nationales et locales

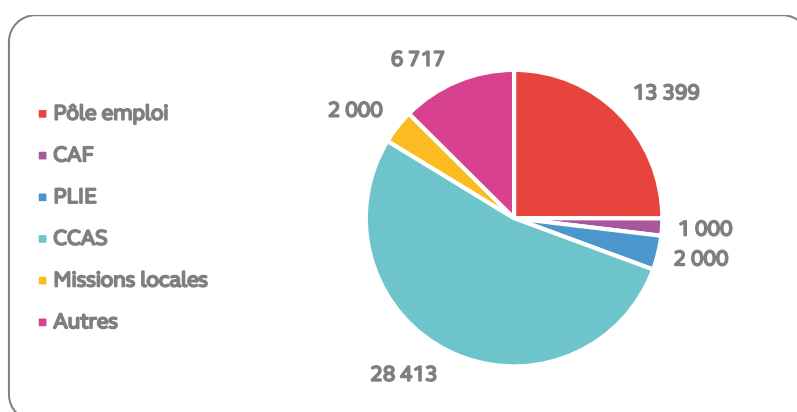
1 - L'articulation des acteurs dans le parcours du bénéficiaire

Jusqu'à sa sortie du dispositif, le parcours d'un bénéficiaire du RSA comprend quatre étapes : la demande et l'instruction des droits, le service de l'allocation, l'orientation et l'accompagnement.

Le département pilote l'ensemble du dispositif : le financement de l'allocation et la mise en œuvre de l'accompagnement. En ce qui concerne l'accueil et les demandes de RSA, le département délègue la mission aux services locaux d'insertion et il contractualise avec de nombreux opérateurs : la CAF, les CCAS ou CIAS, les PLIE, les missions locales, un groupement d'intérêt public et des associations.

Après le diagnostic et le recueil des données socio-professionnelles, le service local allocation d'insertion (SLAI) propose une orientation des bénéficiaires du RSA, qui doit être validée par le département. Il dispose d'une palette d'opérateurs, en fonction des besoins identifiés, mais aussi dans la limite des dispositions prévues contractuellement. Le conventionnement se base sur un nombre de suivis à faire et non un financement au poste.

Graphique n° 4 : répartition des partenaires chargés de l'accompagnement en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA accompagnés au 31 décembre 2019



Source : Département du Pas-de-Calais (estimations selon nouvelles données d'avril 2021)

Dans le Pacte des solidarités et du développement social adopté en juin 2017, le département considère l'emploi comme le levier essentiel principal dans le cadre de la lutte contre l'exclusion. Pour autant, la situation des bénéficiaires rend l'orientation vers l'accompagnement social majoritaire.

Une partie des bénéficiaires (sphère solidarité) est orientée vers un CCAS ou un CIAS (12 000 bénéficiaires). Ces structures constituent, pour les publics fragiles, un service de proximité reconnu. Le département recourt également à des associations, en particulier les PLIE implantés dans chaque arrondissement (2 500 bénéficiaires), aux missions locales (2 000 bénéficiaires) mais aussi d'autres organismes qui œuvrent dans le domaine de l'insertion sociale au bénéfice de publics plus ciblés. À titre d'exemple, l'accompagnement des travailleurs indépendants (200 personnes) est confié, depuis un an, à « Pas-de-Calais actif », un groupement d'intérêt public spécialisé. La CAF accompagne 2 % des bénéficiaires sur le volet social dans le cadre d'une « approche globale de la famille » (1 000 bénéficiaires). Le dispositif « Insertion Sociale - Insertion Professionnelle » (2 000 places en 2019), financé en partie par des fonds départementaux et européens, concerne 35 porteurs de projets. La CAF et les associations délégataires peuvent, dans certains cas, suivre le même bénéficiaire et devenir « partenaires de fait » (pas de convention). Dans ce cas, la CAF n'est pas référente et propose un soutien complémentaire.

Plusieurs facteurs fragilisent le pilotage. Les services locaux d'insertion disposent, malgré le cadrage départemental, d'une relative autonomie qui peut se traduire par un manque de visibilité, amplifié par l'existence de sous-opérateurs que le département n'a pas choisis et qui ne relèvent pas de son champ de contrôle. Par ailleurs, le système d'information est jugé obsolète et inadapté. Enfin, le Fonds social européen (FSE) finance directement certaines actions des associations de plusieurs PLIE, sans suivi du département au-delà de du comité départemental FSE.

2 - Le besoin de coordination et la refonte des rapports

Depuis 2018, le département s'est doté d'outils complémentaires afin de disposer de données statistiques et rendre plus lisible et fluide l'orientation initiale des bénéficiaires. La connaissance des flux entrants de la CAF a constitué une première étape essentielle, offrant au département la possibilité d'une réactivité plus importante mais aussi une visibilité sur les évolutions de cette population. La seconde étape a concerné la création d'une plate-forme d'accueil des entrants. La centralisation des données,

l'informatisation des questions/réponses du diagnostic d'entrée permettent une approche plus qualitative. Une troisième étape va consister en une évolution complète du système d'information, lequel devrait être adapté à un requêtage plus systématique et facilité.

La poursuite de l'évolution du système d'information permettrait au département de disposer de davantage de données actualisées et fiables qui serviraient de base au dialogue avec les partenaires. Les services du département considèrent en effet qu'une partie de l'activité est actuellement consacrée à l'élaboration manuelle de nombreuses statistiques au moyen de tableurs.

C - Des marges stratégiques faibles mais de grands besoins de coordination

1 - Instruction et service du RSA : des stratégies nationales parfois en contradiction avec celle du département « chef de file »

Que ce soit pour l'instruction ou le service des droits, la CAF et la caisse MSA suivent une stratégie nationale, incluant plusieurs prestations sociales et qui répond aux conventions d'objectifs et de gestion (COG) passées entre l'État et la caisse nationale d'allocations familiales ou la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Concernant l'instruction des droits, l'accent est mis sur la rapidité du service et sur la fiabilité de l'instruction. Dans ce cadre, la promotion de la dématérialisation permet à la fois un gain de temps et une fiabilisation des données.

Concernant le service des droits, la fiabilité des montants calculés, donc celles des données entrantes fournies par le bénéficiaire (ce qui inclut la lutte contre les fraudes éventuelles et la détection des non-recours), sont au cœur des préoccupations.

2 - Pôle Emploi : une stratégie nationale adaptée

La direction territoriale de Pôle Emploi suit la stratégie nationale en établissant un diagnostic renforcé de la situation des demandeurs d'emploi du département pour définir les modalités les plus rapides de retour ou d'accès à l'emploi. Il n'y a pas de stratégie particulière pour les bénéficiaires du RSA. La convention cadre partenariale entre le département et la direction territoriale, signée en janvier 2019, fixe trois objectifs qui concernent spécifiquement le public RSA et une volumétrie globale d'accompagnement. Ce dernier est financé par le réseau national et

non le département. Pôle Emploi indique s'assurer de la présence de bénéficiaires du RSA dans tous les dispositifs proposés, et ce de façon représentative, en proportion de leur population par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

3 - Des freins à l'insertion qui limitent les possibilités stratégiques mais augmentent le besoin de coordination

L'hétérogénéité des territoires, notamment en termes de transports publics, et l'ancienneté dans le dispositif des bénéficiaires du RSA, déjà évoquée, constituent des freins majeurs mais d'autres limitent également les possibilités stratégiques d'insertion, comme l'ont constaté les équipes des SLAI⁵. Certains des freins les plus fréquents renvoient à des possibilités qui échappent au département. Par exemple, les actions de formation renvoient au niveau régional.

Un autre point soulevé par le personnel des territoires est le niveau dégradé de l'indicateur de santé qui limite, dans de nombreux cas, les actions d'insertion. Le diagnostic territorial de santé réalisé par l'ARS confirme une « situation sanitaire particulièrement défavorable » dans les Hauts-de-France (alcool, surconsommation médicamenteuse, état de santé général). Une frange des bénéficiaires du RSA semble donc devoir relever d'une prise en charge sanitaire spécifique (addiction, violence, aide psychologique, etc.) avant d'envisager un quelconque accompagnement social ou professionnel. L'ensemble de ces freins renvoient également à une réalité de pauvreté et de précarité de la population qui ne permet pas d'établir une stratégie d'insertion dans de bonnes conditions.

D - Une stratégie limitée par les besoins de financement

Interrogé sur sa stratégie pour atteindre les objectifs en matière de politique RSA, le département indique qu'il a fait le choix d'utiliser des lignes budgétaires propres et de répondre à des appels à projets du FSE. Cette position traduit la difficulté que représente cette politique publique pour laquelle les contraintes financières constituent souvent un premier défi.

⁵ Services locaux allocation insertion.

En ce qui concerne le versement même de l'allocation, l'objectif affiché du département est de réduire le montant des dépenses directes de l'allocation (345,3 M€ en 2020), ce qui conduit au durcissement de certaines conditions. Pour ce qui est du financement de l'accompagnement social, le département réalise des appels à projet, notamment dans le cadre des dispositifs financés par le FSE. Ainsi, les actions sont variées et nombreuses mais elles peuvent parfois apparaître éparpillées ou ponctuelles.

Une décennie après la mise en place du RSA, les outils mis à disposition des services sont obsolètes et ne répondent pas aux besoins d'évaluation et de partages des informations. L'évolution informatique a été retardée pour des raisons de coûts. La création récente des plates-formes d'accueil, dont l'efficacité est relevée par tous les services du territoire, a par exemple attendu l'allocation de crédits supplémentaires dans le cadre du Plan pauvreté. Enfin, les services identifient des axes communs avec l'aide sociale à l'enfance (ASE), politique prioritaire au niveau du département, pour obtenir des financements complémentaires.

Si la volonté du département, chef de file de la politique d'insertion, est de promouvoir l'accès et le retour à l'emploi, la réalité sociale limite les marges de manœuvre stratégiques et la bonne coordination des acteurs dont certains répondent à des stratégies nationales non concertées en local. La question des moyens dont dispose le département est également cruciale.

CONCLUSION

Le département du Pas-de-Calais est l'un des plus pauvres de France. Plus d'un habitant sur douze est couvert par le RSA. Les territoires du département sont très hétérogènes en termes de densité, d'activité économique et de mobilité. Cette hétérogénéité se retrouve dans la répartition géographique des bénéficiaires du RSA.

Sa population est plus jeune que la moyenne, mais son taux de bénéficiaires du « RSA jeune » est également supérieur d'un tiers à la moyenne nationale. La population est en outre peu qualifiée au regard des chiffres nationaux. Le profil des bénéficiaires du RSA révèle d'autres freins, avec une ancienneté importante (53,7 % pour les plus de quatre ans) et des personnes majoritairement isolées, avec ou sans enfants. La population des bénéficiaires du RSA compte également plus de femmes que la moyenne nationale.

La situation du département limite ses marges de manœuvres quant à la stratégie d'insertion. Le Pas-de-Calais a mis en place une stratégie de proximité avec une territorialisation forte tout en souhaitant conserver et affirmer son rôle de chef de file. Cette territorialité forte aux niveaux communal et associatif nécessite des efforts de coordination et un système d'information adapté.

Pour autant, sa stratégie est vite contrainte : l'instruction et le service des droits relèvent de règlements nationaux et sont délégués à des caisses elles-mêmes dépendantes d'un réseau national ayant sa propre stratégie. L'accompagnement professionnel par Pôle Emploi répond à la même logique.

La volonté d'insertion et de parcours transverse adapté, qui s'inscrit bien dans la stratégie nationale, est rattrapée par la réalité des freins sociaux et par celle du financement.

Chapitre II

La dépense engagée au titre du RSA

et son financement

I - Les moyens mis en œuvre et la dépense associée

A - Des moyens de différentes natures

Le revenu de solidarité active est une allocation différentielle « *qui porte les ressources du foyer à un minimum garanti*⁶ ». Cette allocation dépend de la situation familiale de l’allocataire (personne seule, en couple, parent isolé, personnes à charge) et des revenus des membres du foyer. Elle peut être complétée par :

- une prime d’activité⁷ qui s’ajoute au revenu mensuel de travailleurs aux ressources modestes,
- une aide au logement allouée aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s’y maintenir durablement,
- des aides de toute nature (monétaires, tarifaires ou en nature) appelées droits connexes et allouées par l’État⁸, les collectivités territoriales, les organismes sociaux⁹ ou les associations.

⁶ Article L. 262-2 du code de l’action sociale et des familles.

⁷ La prime d’activité a remplacé, le 1^{er} janvier 2016, le RSA « activité » et la prime pour l’emploi.

⁸ La prime dite de Noël.

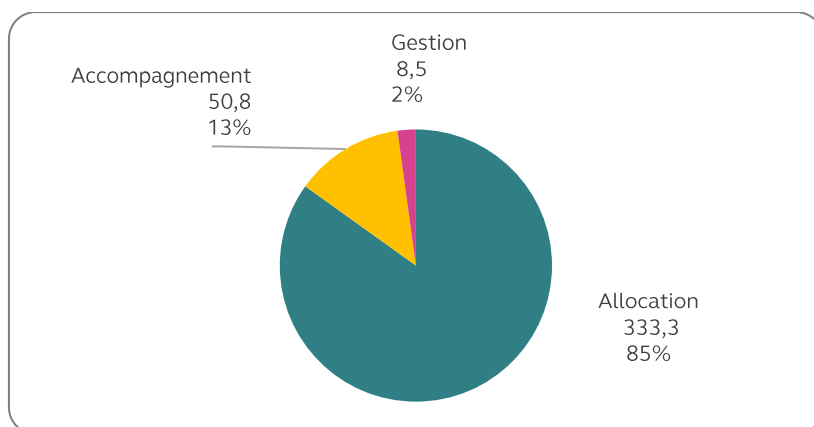
⁹ La protection universelle maladie (PUMa) et la complémentaire santé solidaire (CSS).

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles, l'allocataire du RSA a droit à un accompagnement visant à l'aider dans sa démarche d'insertion professionnelle ou sociale. Dans le Pas-de-Calais, le département a fait le choix de s'appuyer sur un réseau partenarial et, à la suite de l'orientation prononcée par le président du conseil départemental, les bénéficiaires du RSA soumis à une obligation d'orientation peuvent avoir comme référent :

- pour la sphère emploi : Pôle Emploi ;
- pour la sphère insertion professionnelle : les partenaires du service public de l'emploi dont les missions locales (ML), les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ;
- pour la sphère solidarité : les centres communaux d'action sociale (CCAS), la CAF ou des organismes agréés par le département ;
- ainsi que des dispositifs particuliers, pour l'accompagnement socio-professionnel depuis 2019, s'agissant de l'accueil des primo entrants bénéficiaires du RSA et l'accompagnement des travailleurs indépendants.

La mise en œuvre des allocations et des prestations d'accompagnement engendrent des frais de gestion chez les différents intervenants. Les éléments qui suivent présentent les dépenses générées par le dispositif du RSA dans le département du Pas-de-Calais : le versement des allocations aux bénéficiaires du RSA, les dépenses d'accompagnement et les frais de gestion.

Graphique n° 5 : répartition des dépenses liées au RSA par nature en 2019 (en M€ et en % du total)



Source : Département du Pas-de-Calais

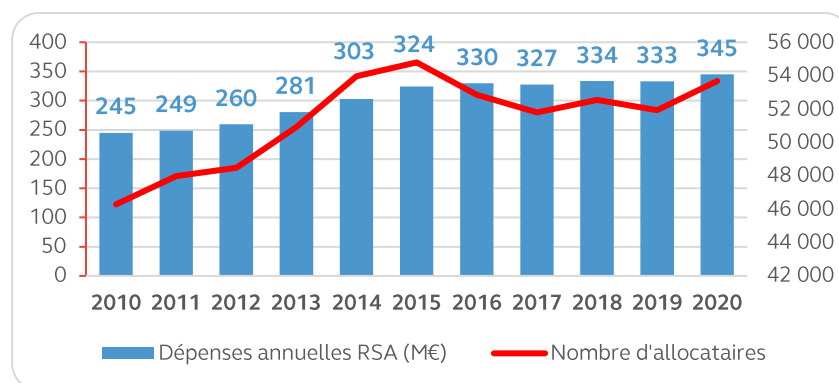
B - Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA

1 - La progression des dépenses de RSA procède des revalorisations de l'allocation et du profil des allocataires

Le Pas-de-Calais est le dixième département métropolitain où la part d'allocataires du RSA est la plus significative et le cinquième comptant le plus d'allocataires, soit près de 56 000 au 31 décembre 2019. Avec un montant de 333,3 M€ en 2019, le RSA constitue la première dépense d'intervention du département, soit 54,3 % des allocations individuelles de solidarité (AIS)¹⁰ et 23,2 % des charges de gestion de la collectivité. La part du RSA dans les AIS s'est élevée à 58 % en 2020.

Entre 2010 et 2019¹¹, ces dépenses ont augmenté de 36 % (+ 88 M€), soit une hausse moyenne de 3,4 % par an. Au cours de la période 2014 à 2019, elles ont crû de 12,3 % (soit + 30,2 M€) entre tandis que les ressources de gestion du département n'ont augmenté que de 1,1 % (soit 15,76 M€).

Graphique n° 6 : évolution des dépenses annuelles d'allocation et du nombre d'allocataires



Source : Juridictions financières d'après comptes de gestion et données du département

¹⁰ L'allocation personnalisée d'autonomie s'élève à 90 M€, la prestation de compensation du handicap à 38 M€.

¹¹ En raison de la crise sanitaire et de ses effets sur les dépenses 2020, les travaux d'évaluation portent de manière préférentielle sur l'année 2019.

Sur les cinq mêmes années, les effectifs d'allocataires ont diminué de 3,8 %, une tendance à rapporter à l'évolution de la conjoncture économique et à la baisse du chômage entre 2016 et 2019.

Entre 2014 et 2019, l'augmentation du montant des allocations dans le Pas-de-Calais relèvent plutôt de la combinaison de deux facteurs.

En premier lieu, du fait des revalorisations annuelles du montant forfaitaire du RSA, fixées par décret en référence à l'indice des prix auxquelles se sont ajoutées des revalorisations exceptionnelles décidées dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté de 2013, la prestation a augmenté de 10 % sur cinq ans, compte non tenu de l'inflation. Entre 2014 et 2019, la hausse est de + 12,1 %, le montant du RSA pour une personne seule s'élevait à 559,74 € en avril 2019 et 564,78 € en avril 2020.

Les revalorisations contribuent aux évolutions du coût global des allocations RSA par incidence directe sur le montant de l'allocation et par un effet sur les effectifs, en augmentant le seuil d'éligibilité.

En second lieu, le profil des allocataires du département influe sur le montant moyen des prestations versées : dans le Pas-de-Calais, 17,4 % sont allocataires depuis plus de 10 ans (12,3 % en France métropolitaine) alors que le montant moyen versé augmente à mesure de l'ancienneté dans le dispositif (495 € pour une ancienneté inférieure à 3 mois, 564 € pour une ancienneté supérieure à dix ans) ; la part des couples avec au moins une personne à charge est, en outre, surreprésentée dans le département (13 % contre 10,5 % en France métropolitaine) alors que les montants moyens versés sont plus élevés (de 632 € à 731 € mensuels) que pour les femmes ou les hommes seuls ayant une charge familiale.

2 - Différentes aides complètent le RSA

Il n'existe pas d'allocation régionale ou départementale à laquelle les bénéficiaires du RSA peuvent automatiquement prétendre du seul fait de leur statut. En fonction de leur situation personnelle, les bénéficiaires du RSA sont toutefois éligibles à plusieurs allocations versées par la CAF et la MSA. Ainsi, en 2019, sur les 54 479 foyers allocataires du RSA, 52 % bénéficiaient des allocations logement, 6 % de la prime d'activité et 14 % cumulaient ces deux dernières. Ainsi, seuls 27 % des foyers ne disposaient que du RSA.

La prime d'activité et les allocations logement perçues par les ménages concernés représentaient respectivement 22 M€¹² et 144 M€ en 2019. Concernant les trois-quarts des bénéficiaires du RSA du Pas-de-Calais, ces deux allocations constituent un levier important en matière de réduction de la pauvreté : elles représentent une aide complémentaire équivalant à la moitié des sommes distribuées au titre du seul RSA.

Tableau n° 2 : montants versés en décembre 2019 par prestation (allocataires CAF)

	RSA seul	RSA + AL	RSA + PPA	RSA +PPA + AL	TOTAL
Nombre de foyers	14 969	28 170	3 513	7 827	54 479
RSA (M€)	7,7	15,2	1,4	3,2	27,6
PPA (M€)			0,5	1,4	1,9
AL (M€)		9,3		2,7	12
Total (M€)	7,7	24,5	1,9	7,3	41,5

Source : Juridictions financières d'après données CAF

C - Les dépenses d'accompagnement

1 - Les prestations d'accompagnement mobilisées par le département

La politique d'insertion des bénéficiaires du RSA du département se déploie selon trois axes : organismes délégataires de la collectivité, dispositifs d'insertion qui concourent à l'accompagnement (chantiers école, aide collective à la mobilité) et aide à la subsistance ou aux parcours.

¹² Estimation réalisée à partir des montants de décembre 2019.

**Tableau n° 3 : dépenses d'accompagnement des bénéficiaires du RSA
et pour les prestations en leur faveur déléguées par le département
du Pas-de-Calais de 2014 à 2019**

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Masse salariale des organismes délégataires (en €)	5 704 902	6 243 604	5 951 619	5 912 470	4 846 664	5 213 879
Coût des prestations des dispositifs d'insertion (en €)	12 608 253	13 688 693	12 487 248	10 771 520	10 358 032	11 590 266
Subsistance (en €)	580 153	438 030	515 572	455 189	441 934	345 129
Aide aux parcours (en €)	9 371 027	8 316 186	8 151 671	6 349 124	6 537 072	5 700 168
Total (en €)	28 264 335	28 686 513	27 106 110	23 488 303	22 183 702	22 849 442

Source : Département du Pas-de-Calais

Hors la subsistance et l'aide aux parcours, ces dépenses ont été déterminées par le département sur la base des conventions conclues avec les organismes. Pour les organismes délégataires, l'hypothèse d'un financement départemental correspondant à la masse salariale des travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement a été retenue.

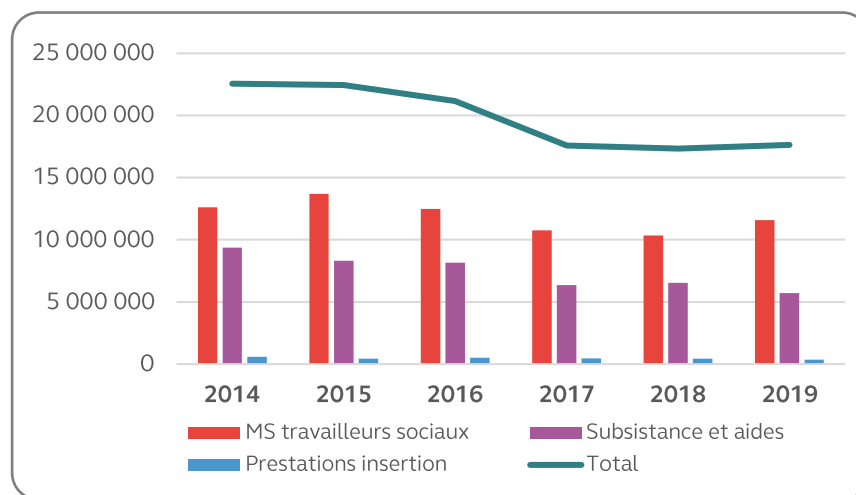
**Tableau n° 4 : ETP de travailleurs sociaux chargés
de l'accompagnement au sein des organismes délégataires**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ETP	127	139	132	131	108	138

Source : Département du Pas-de-Calais

En tout état de cause, depuis 2014 on constate une diminution du montant global des dépenses d'accompagnement du département et de ces différentes composantes.

Graphique n° 7 : évolution des dépenses d'accompagnement du département depuis 2014



Source : Département du Pas-de-Calais

Pour le département, il n'y a pas eu de stratégie délibérée de réduction des dépenses d'accompagnement mais d'un travail d'optimisation de la dépense dans le champ social en général depuis 2016.

La diminution des dépenses d'accompagnement du département est cependant compensée par les augmentations de celles de la CAF et de Pôle emploi dont le détail est présenté ci-après (§ 2.1.3.2 et 2.1.3.3) : en 2019, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA a coûté, au total, 56,1 M€ alors qu'il avait coûté 54,9 M€ en 2017. Cette hausse se confirme quand on examine le coût moyen annuel de l'accompagnement par allocataire (1 080 euros en 2019 contre 1 060 euros en 2017).

2 - Les prestations d'accompagnement mobilisées par la CAF

Les prestations mobilisées par la CAF sont de deux natures. D'une part, la caisse engage des dépenses d'accompagnement dès lors que le département lui délègue celui des bénéficiaires du RSA majoré.

Tableau n° 5 : masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (€)

2017	2018	2019
4 492 479	4 657 070	4 651 663

Source : CAF du Pas-de-Calais

D'autre part, les bénéficiaires du RSA sont éligibles, à l'instar des autres allocataires de la branche famille, à un ensemble de prestations sociales de droit commun dont les modalités d'octroi sont fixées par le règlement intérieur d'action sociale de la caisse du Pas-de-Calais. Ainsi une partie des bénéficiaires du RSA a pu bénéficier des aides aux vacances ou à la poursuite d'étude. Au total, en 2019, ces dispositifs ont représenté un montant de l'ordre de 5,7 M€ pour les bénéficiaires du RSA.

Tableau n° 6 : montant des aides aux bénéficiaires du RSA

2017	2018	2019
5 166 937	4 602 653	5 741 765

Source : CAF du Pas-de-Calais

3 - Les prestations d'accompagnement mobilisées par Pôle Emploi

Depuis 2017, la comptabilité analytique de Pôle Emploi permet de valoriser l'accompagnement des demandeurs d'emploi selon leur modalité d'accompagnement (suivi, guidé, renforcé, accompagnement global, accompagnement intensif des jeunes) en distinguant : la masse salariale des conseillers emploi et les dépenses d'intervention. Pôle emploi a pu ainsi estimer la dépense globale d'accompagnement des allocataires du RSA à partir de leur poids sur l'ensemble des demandeurs d'emploi¹³. Cette approche suppose que les allocataires de RSA aient proportionnellement accès aux mêmes prestations que l'ensemble des demandeurs d'emploi.

¹³ L'approche de Pôle emploi n'est pas construite par statut d'allocataire mais par type d'actions.

Tableau n° 7 : évaluation des moyens alloués par Pôle emploi à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA du Pas-de-Calais

	2017	2018	2019
Masse salariale	10 679 000	10 366 387	11 875 443
Dépenses d'intervention	7 630 997	4 468 836	5 705 725
Total	18 309 997	14 835 223	17 581 168

Source : Pôle Emploi

D - Les coûts de gestion de l'allocation

La loi prévoit que l'instruction administrative¹⁴ de la demande de RSA est réalisée directement par les services du département et de la CAF. Les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale et les associations ou organismes à but non lucratif agréés par le département peuvent également exercer cette mission. S'agissant du calcul et du paiement du RSA, il est assuré par les CAF et la caisse MSA. Les services de ces deux organismes payeurs sont assurés à titre gracieux pour le département.

1 - Coûts de gestion de la CAF

La gestion du RSA par la CAF du Pas-de-Calais représentait un coût total de 5,9 M€ en 2019 (frais de siège inclus). La comptabilité analytique permet de retracer ce coût, selon une méthode établie par la Cnaf. Par allocataire, il était de 22,06 € en 2018, soit un niveau très légèrement inférieur à la moyenne nationale (22,51 €).

Tableau n° 8 : coûts de gestion du RSA de la CAF du Pas-de-Calais

En euros	2017	2018	2019
Charges de personnel	4 492 479	4 409 262	5 895 124
Coûts globaux	6 505 508	6 532 180	5 917 565

Sources : Cnaf et Caf du Pas-de-Calais

¹⁴ L'instruction se déroule en quatre temps : le dépôt de la demande, l'instruction de la demande de RSA et si nécessaire de la Complémentaire Santé Solidaire, la collecte et la saisie des informations socioprofessionnelles.

2 - Coûts de gestion du département

La gestion est répartie entre les services territorialisés et les services du siège du département : la mission principale du SLAI consiste à mettre en œuvre le dispositif RSA à l'échelle territoriale (neuf territoires) notamment l'allocation RSA, l'emploi et l'insertion des publics. La mission du service du siège dénommé direction des politiques d'inclusion durable (DPID) est de piloter et coordonner la gestion de l'allocation RSA et des dispositifs d'insertion et d'emploi.

Sur la période 2014-2019, la direction des ressources humaines du département estime que la gestion de l'allocation a mobilisé de l'ordre de 10 ETP en moyenne au niveau de la DPID et de l'ordre de 57 au sein des SLAI. La même direction a par ailleurs évalué le coût de ces moyens humains consacrés à la gestion des prestations à 15,5 M€ pour cette période, soit 2,6 M€ par an en moyenne.

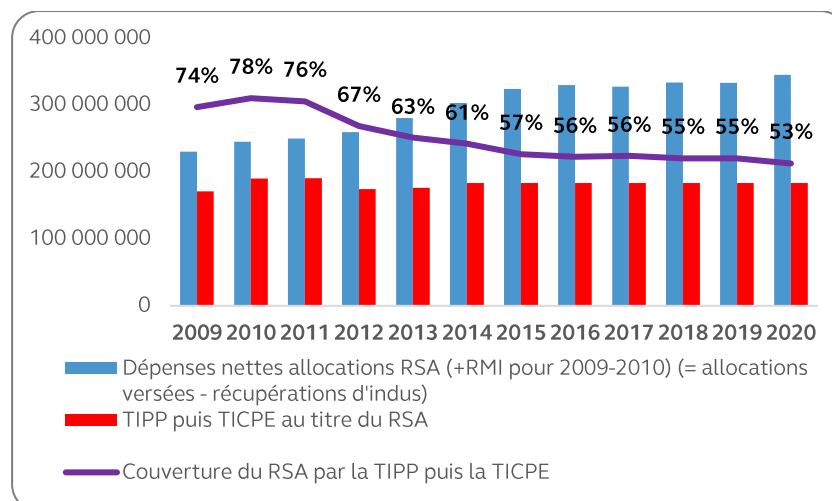
II - Les modalités de financement de ces politiques

A - Le financement de l'allocation RSA

1 - La fiscalité transférée

L'allocation RSA est principalement financée par le transfert d'une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). Depuis 2016, son montant avoisine les 180 M€. Le caractère atone de cette garantie financière contraste avec le dynamisme des dépenses qu'il finance : la couverture du RSA (hors accompagnement) par cette taxe diminue régulièrement depuis de nombreuses années. Elle a reculé de 8 points en sept ans, passant de 61 % en 2014 à 53 % en 2020.

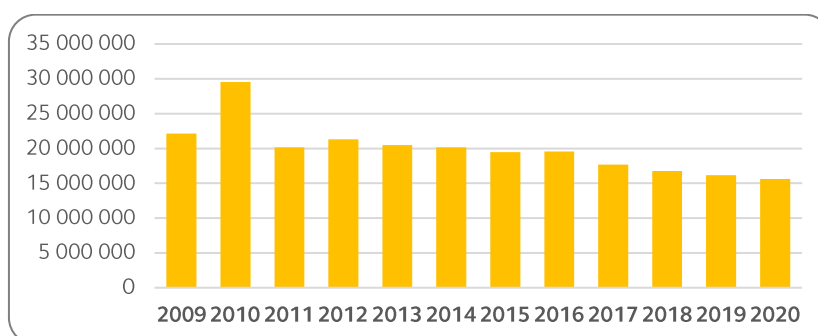
**Graphique n° 8 : évolutions comparées de la TIPP-TICPE
et du montant des allocations RSA dans le Pas-de-Calais
de 2009 à 2020**



Source : Juridictions financières d'après données du département

2 - Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)

Déjà en 2006, il s'était agi de tenir compte de la croissance plus rapide des dépenses de RMI que de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (la TIPP à laquelle a succédé la TICPE) : le Gouvernement avait donc alors créé un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour compenser en partie cet écart. Le montant global de ce fonds de concours atteint aujourd'hui 500 M€. Il a été stable entre 2014 et 2019 : pour le département du Pas-de-Calais, il a représenté une enveloppe budgétaire moyenne de 18,3 M€ par an sur la période considérée et décroît depuis 2012.

Graphique n° 9 : évolution du montant du FMDI 2009 à 2020 (en €)

Source : Juridictions financières d'après données DGCL

3 - Les fonds relatifs à la couverture du reste à charge des AIS

Quatre fonds ont été créés en loi de finances pour soutenir l'action sociale des départements et réduire le reste à charge des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le RSA, la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Au sein de ces fonds, les ressources destinées au financement de l'allocation RSA ont été estimées à partir de la part de celui-ci dans les dépenses nettes d'AIS du département du Pas-de-Calais.

Tableau n° 9 : part du RSA dans les dépenses nettes d'AIS

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
61,1 %	61,8 %	60,9 %	60 %	60,1 %	58,9 %	58 %

Source : Juridictions financières d'après données DGCL et département du Pas-de-Calais

a) Le dispositif de compensation péréquée (DCP)

Le dispositif de compensation péréquée (DCP) a été mis en place en 2014 afin de compenser les revalorisations du RSA intervenues entre 2009 et 2013. Financé par le produit des frais de gestion sur la taxe foncière des propriétés bâties, ce fonds a été abondé d'un montant de près d'un milliard d'euros (Md €) en 2019. Au titre du DCP, le département du Pas-de-Calais a bénéficié de 25 M€ par an en moyenne entre 2014 et 2019 (soit un peu plus de 2 % de l'enveloppe nationale), dont environ 15,1 M€ pour les dépenses de RSA.

b) Le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD)

Le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) est un dispositif de péréquation horizontale¹⁵ créé en 2014 et financé par un prélèvement de 0,35 % sur l'assiette des droits de mutation à titre onéreux. Il a atteint un montant total de 589 M€ en 2019. Le département du Pas-de-Calais est bénéficiaire net du FSD depuis 2014, à hauteur de 33 M€ en 2019, dont environ 20 M€ au titre du RSA.

c) Le fonds de soutien exceptionnel et le fonds de stabilisation

Le fonds de soutien exceptionnel (FSOU) et le fonds de stabilisation en faveur des départements (FSTAB) sont des instruments mis en place pour respectivement les exercices 2015 à 2017 et 2018 à 2021. En vertu des critères présidant à la répartition des crédits¹⁶, le Pas-de-Calais en a bénéficié de 2015 à 2017 puis en 2019 pour un montant inférieur à 1 M€.

B - Le financement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

1 - Le fonds social européen (FSE)

Les crédits délégués du fonds social européen (FSE) concourent également au financement des dépenses d'accompagnement du département du Pas-de-Calais. Celui-ci est en effet chef de file de l'inclusion active au titre du FSE depuis 2014, après qu'il s'est porté candidat à une subvention globale et s'est vu attribuer une enveloppe de 52,8 M€ pour la période de programmation FSE 2014-2020, dont 3 M€ en gestion départementale.

Le montant de la part de ces crédits alloués s'est élevé, en moyenne, à 5,1 M€ par an entre 2015 et 2019, utilisés pour le cofinancement de plusieurs actions (accompagnement des nouveaux bénéficiaires du RSA ou dispositif de chantier école, notamment).

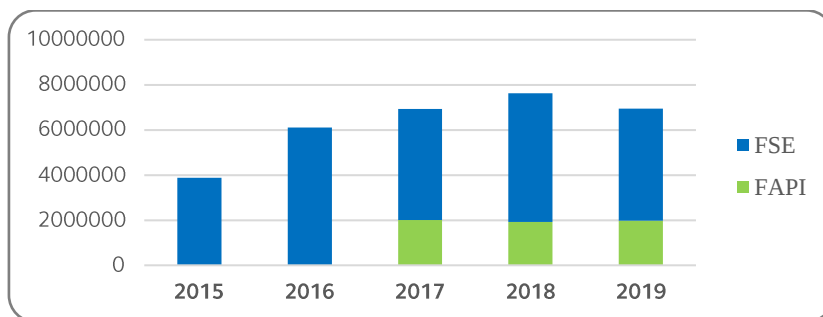
¹⁵ Transferts entre départements, sans contribution nette du budget de l'État

¹⁶ L'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2017 prévoit par exemple que le fonds de soutien exceptionnel soit réservé aux départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 9 %. L'article 261 de la loi de finances pour 2019 prévoit quant à lui trois critères pour l'attribution du fonds de stabilisation en faveur des départements (écart à la moyenne des dépenses nettes d'AIS, population et potentiel fiscal)

2 - Le fonds d'appui aux politiques d'insertion et le fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

L'article 89 de la loi de finances pour 2017 a créé le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) doté de 50 M€ en 2017. Ce fonds vise à soutenir les départements qui renforcent leurs politiques d'insertion sur la base d'une convention conclue avec l'État. Depuis 2017, le département a perçu, en moyenne, 2 M€ par an à ce titre.

Graphique n° 10 : ressources servant à financer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA depuis 2015 (en euros)



Source : Juridictions financières d'après données du Département

C - Structure et évolution des différents financements

1 - La répartition des financements nationaux

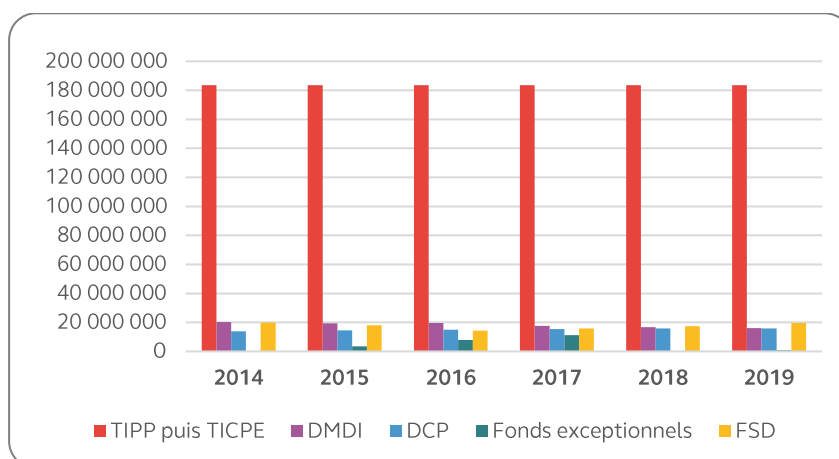
La multiplicité des outils créés au plan national (transfert de fiscalité, fonds de soutien, péréquation horizontale) masque la relative concentration des sources de financement dans certains territoires. En effet, dans le Pas-de-Calais, les ressources budgétaires destinées au financement du RSA proviennent quasi exclusivement de la TICPE, du FSD, du FMDI et de la DCP, lesquelles représentent respectivement 75 %, 8 %, 7 % et 7 % des ressources perçues en 2019.

2 - L'évolution des financements en valeur

Entre 2014 et 2019, les financements nets comptabilisés au titre de la TICPE-RSA, du FMDI, du DCP, du FSD et des fonds de soutien ont varié dans une fourchette resserrée, comprise entre 233,4 M€ (en 2018) et

243,7 M€ (en 2017). Cette stabilité de l'enveloppe budgétaire octroyée au Pas-de-Calais est en grande partie imputable au poids de la TICPE dont l'enveloppe est constante chaque année.

Graphique n° 11 : évolution des financements nationaux du RSA (€)



Source : Juridictions financières

D - Reste à charge et taux de couverture en matière de RSA

La notion de reste à charge RSA

La notion de « reste à charge » est intimement liée à l'histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés structurelles qui résultent des mécanismes de financement mises en place par le législateur. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par les mécanismes en question et qui sont, de fait, prises en charge sur les budgets des collectivités départementales.

La notion a trouvé un fondement législatif à l'occasion de la mise en place du fonds de solidarité entre départements, à l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui définit son mode de calcul pour le RSA : le reste à charge est constitué par la différence entre les dépenses consacrées à l'allocation RSA, nettes des indus, et les recettes qui sont dédiées à son financement, constituées de :

- la TIPP devenue TIPCE (sa fraction historique pour le financement du RMI et sa fraction complémentaire depuis la mise en œuvre du RSA) et le FMDI dans son intégralité ;
- une fraction de la DCP¹⁷ et du FSD¹⁸, fonds destinés au financement de l'ensemble des AIS.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2017 sur les finances publiques locales, retient cette même définition. Dans le rapport des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales d'avril 2018 sur le financement des AIS, c'est une notion un peu plus resserrée qui a été retenue puisqu'elle n'intègre pas le FSD, considéré comme un dispositif de péréquation horizontal, et se limite donc aux seuls financements octroyés effectivement par l'État.

Dans le cadre de la présente enquête, les juridictions financières ont retenu le même périmètre que celui défini dans le rapport précité de 2017 en ajoutant aux recettes celle provenant des fonds de financement exceptionnels mis en place à partir de 2016.

La DCP, le FSD et les fonds exceptionnels ont été pris en compte au prorata du rapport entre le RSA et la totalité des AIS, pour chaque département.

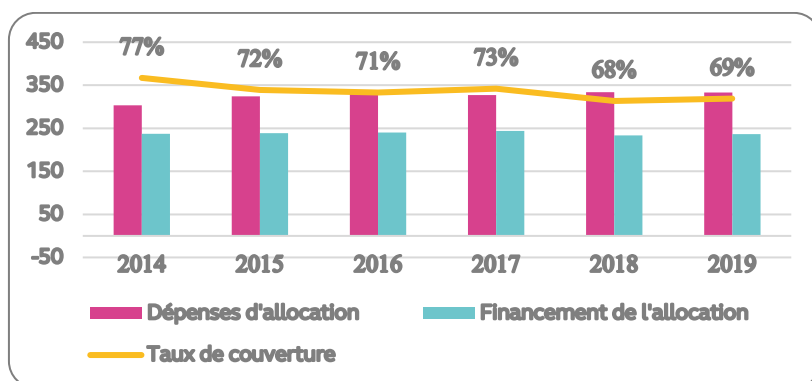
1 - Évolution entre 2014 et 2019

En 2019, le taux de couverture globale (allocation, accompagnement et gestion) était de 66 %, le taux de couverture hors accompagnement et gestion de 69 %. Le solde entre les seules allocations RSA et les recettes qui les financent constitue un « reste à charge » pour le budget des départements. Dans le Pas-de-Calais, ce reste à charge est passé de 70,5 M€ à 103,3 M€ entre 2014 et 2019, soit une augmentation de 46 % en cinq ans. Le taux de couverture des allocations versées aux bénéficiaires du RSA a baissé de 8 points sur la période, pour s'établir à 69 % en 2019.

¹⁷ Dispositif de compensation péréquée (article 42 de la loi de finances pour 2014).

¹⁸ Fonds de solidarité en faveur des départements (article L. 3335-3 du CGCT).

**Graphique n° 12 : taux de couverture et reste à charge (M€)
hors accompagnement et gestion**



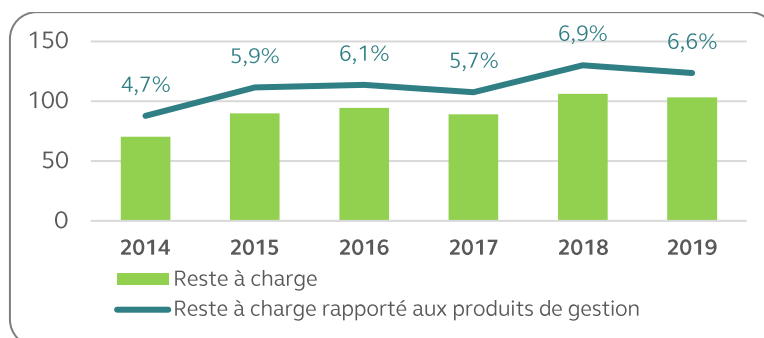
Source : Juridictions financières

La hausse du reste à charge dans le Pas-de-Calais est moins la résultante de la stabilité du niveau des financements que la conséquence de l'augmentation du montant des allocations RSA.

2 - Incidence financière pour le département

Le reste à charge hors accompagnement constitue une dépense de fonctionnement pour le département. Entre 2014 et 2019, il a représenté, en moyenne 5,6 % du montant des produits de gestion du département du Pas-de-Calais.

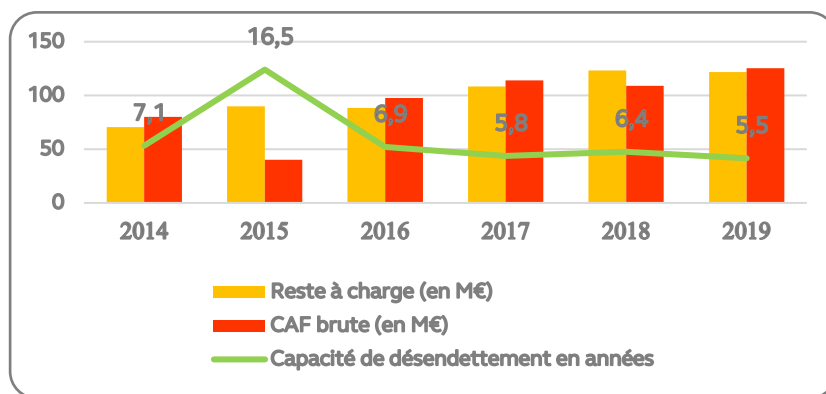
**Graphique n° 13 : évolutions comparées du reste à charge
et des produits de gestion (en M€)**



Source : Juridictions financières

Le reste à charge vient, à ce titre, en diminution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité.

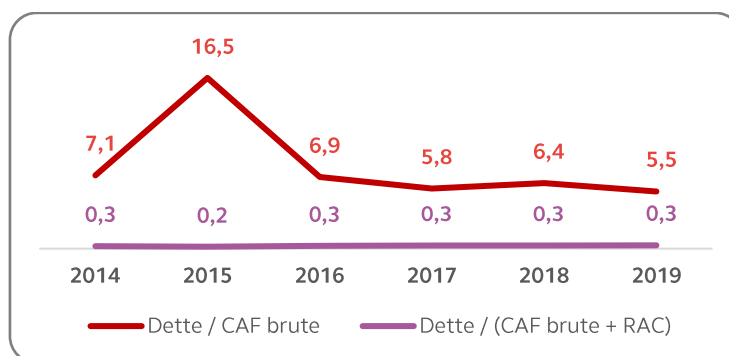
Graphique n° 14 : épargne, capacité de désendettement et reste à charge RSA



Source : Juridictions financières

Si depuis 2014 la collectivité a augmenté sensiblement son épargne brute au bénéfice de sa capacité de désendettement, les modalités de financement du RSA ont quand même eu une incidence forte sur son aptitude à rembourser ses emprunts mais aussi à financer de nouveaux investissements. La capacité de désendettement, mesurée par le ratio entre l'encours de dette au 31 décembre et le montant de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, a été ainsi très largement supérieure à ce qu'elle aurait pu être en l'absence de tout reste à charge (RAC).

Graphique n° 15 : capacité de désendettement réelle et théorique (en années)



Source : Juridictions financières d'après comptes de gestion

III - Les perspectives du financement du RSA dans le Pas-de-Calais

Au 31 décembre 2020, le département comptait 53 679 foyers allocataires du RSA, pour 51 656 en janvier et février de la même année. En juillet, puis en novembre 2020, le département du Pas-de-Calais a augmenté de 15 M€ les crédits alloués au RSA alors que les dépenses d'allocation avaient été fixées à 333 M€ dans le budget prévisionnel, comme en 2019. Dans le même temps, la collectivité anticipait une baisse de ses recettes. Au reste, certaines structures d'insertion vont faire l'objet d'une aide spécifique de la part du département, au titre du plan général mis en œuvre pour faire face à la crise sanitaire et à ses conséquences.

CONCLUSION

L'allocation RSA représente 83 % des dépenses du dispositif (333 M€) en 2019 alors que l'accompagnement ne représente que 13 %. En outre, les dépenses liées à l'accompagnement diminuent régulièrement.

Avant la crise sanitaire et depuis 2015, les dépenses d'allocation étaient relativement stables malgré la diminution du nombre de bénéficiaires. Cela s'explique par les revalorisations de l'allocation ainsi que par l'augmentation moyenne de l'ancienneté des bénéficiaires et, dans une moindre mesure, de la structure des foyers bénéficiaires qui comptent plus de couples que la moyenne nationale. L'importance des droits connexes doit être soulignée : trois quarts des bénéficiaires du RSA en perçoivent. Les coûts de gestion sont plutôt stables et en lente diminution.

Le financement du dispositif (par la TICPE et les autres sources) est stable. De ce fait, le taux de couverture global diminue régulièrement. Le département cherche d'autres financements en lançant des initiatives et des projets, notamment pour accéder à des ressources du FSE et du FAPI. Malgré cela, le reste à charge a augmenté de 46 % en cinq ans, pour atteindre 103,3 M€ en 2019. Ainsi, le dispositif RSA a une incidence très nette sur la capacité de désendettement du département (5,5 ans en 2019 contre moins de quatre mois sans le reste à charge). La crise sanitaire, avec une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA et une diminution de l'activité et des financements qui lui sont liés, va accentuer ce déséquilibre.

Chapitre III

La gestion des allocations

et l'accompagnement des bénéficiaires

du RSA

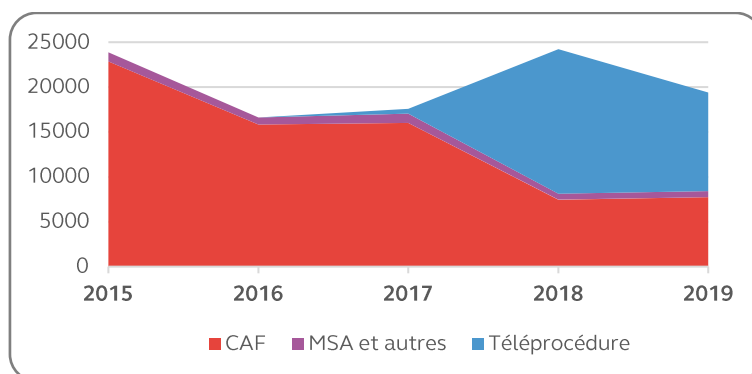
I - La gestion des allocations

A - L'instruction des demandes d'ouverture de droits

1 - La réception des demandes d'ouverture de droits

Les demandes d'ouverture de droits au RSA revêtent des formes diverses : par courrier ou par courriel, auprès des accueils physiques ou téléphoniques de la CAF ou des CCAS ainsi que sur le site de la CAF qui permet d'effectuer des simulations et, surtout, de procéder à des demandes en ligne. Si le premier partenaire rencontré est censé effectuer l'instruction de la demande, de fait, depuis fin 2017 et la mise en place de cette téléprocédure, il y a moins de contacts entre l'instructeur et le demandeur même si, par ailleurs, le département souligne les difficultés rencontrées par les foyers qui ne sont pas équipés en outils informatiques.

Graphique n° 16 : répartition des demandes d'ouverture de droits RSA



Source : CAF du Pas-de-Calais

Le développement de la téléprocédure ne diminue pas les possibilités d'accueil physique dans les agences de la CAF ou dans les permanences et points d'accueil¹⁹. Les demandes sous format papier représentent encore 30 % du total des procédures en 2019 et en 2020.

2 - Les situations de non-recours au RSA

Si le recensement du non recours au RSA paraît très complexe, une partie de la population concernée par le phénomène est identifiable. Parmi les bénéficiaires qui n'ont pas respectés leurs droits et devoirs et ont fait l'objet d'une radiation, certains ne redéposent pas de demande de RSA quand bien même leur situation n'a pas évolué. La CAF du Pas-de-Calais explique une partie du renoncement aux droits par la complexité de la réglementation sur les ressources à prendre en compte (articles L.262-3 et R.262-1 du CASF) et par les erreurs qui en résulteraient dans les déclarations individuelles : la fréquence des redressements tendrait à décourager des personnes de recourir au RSA ou à la prime d'activité.

¹⁹ La CAF met en place des dispositifs allégés et temporaires pour assurer une possibilité d'accueil physique du bénéficiaire à moins de 10 km de son domicile.

Au deuxième semestre 2020, elle a mis en place, avec des travailleurs sociaux intérimaires, une campagne téléphonique auprès d'allocataires identifiés comme ne recourant potentiellement pas à l'ensemble de leurs droits. Sur 650 familles identifiées par les requêtes statistiques, 524 familles ont été contactées, 227 ont répondu et 40 ont bénéficié d'une ouverture de droits, dont 5 au RSA. Le département estime que les principales causes de non-recours sont le manque d'information et les défaillances de communication, la complexité des démarches ainsi que les freins socioculturels ou psychologiques.

La direction générale des services indique que la question du non-recours serait moins prégnante que dans d'autres départements, ce que tendait à corroborer une étude de l'Insee publiée en 2018²⁰.

3 - Les décisions d'ouverture de droits au RSA

En application des dispositions de l'article L. 262-15 du CASF, l'instruction administrative d'ouverture et de renouvellement peut être conduite par le département, la CAF, la MSA, Pôle Emploi mais aussi par d'autres structures telles que les associations à but non-lucratif ou les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS, CIAS).

Dans le Pas-de-Calais, conformément à ce que stipulent les conventions de délégation, les décisions d'ouverture de droits incombent principalement à la MSA et à la CAF. Si l'une et l'autre instruisent au moyen de l'outil @RSA, la première recourt à la « documentation juridique de référence RSA » quand la seconde fonde son appréciation sur le « référentiel RSA » établi par la Cnaf. Or ce suivi législatif est contesté, en différents points, par le département du Pas-de-Calais.

Ces désaccords tiennent aux logiques parfois divergentes du financeur et de l'organisme payeur. À ce titre, ils doivent s'observer dans d'autres départements. Mais, en pratique, dans le Pas-de-Calais, il peut aussi en résulter des différences significatives de traitement dès lors que, quand il s'agit de décisions d'opportunité sur l'ouverture du droit au RSA aux ressortissants communautaires et aux étudiants (éventuellement aux travailleurs indépendants quand il n'est pas possible de vérifier les conditions d'ouverture de droit), l'instruction relève du département lui-même.

²⁰ « Une pauvreté très élevée, mais moins intense », mai 2018.

**Tableau n° 10 : nombre de décisions relatives au RSA
prises par la CAF et le département**

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Nombre de demandes RSA traitées par la CAF 62</i>	23 872	16 622	17 593	24 225	19 199
<i>Décisions d'opportunité du CD 62</i>	3 121	2 890	3 033	4 097	4 545

Source : Juridictions financières d'après la CAF et le département du Pas-de-Calais

4 - Les délais d'instruction

Le choix du département de conserver des prérogatives a pour conséquence de devoir composer avec un délai moyen d'instruction d'une décision d'opportunité de 29 jours, soit un temps relativement long quand on le compare à celui de la CAF. Un nouveau protocole interservices est en cours de finalisation entre le département et les organismes payeurs. Il doit notamment permettre de réduire ces délais et prévoira que dès que la CAF détectera une situation devant faire l'objet d'une décision d'opportunité, elle transmettra la demande au département qui, dans le cadre de son instruction, sollicitera les justificatifs auprès des bénéficiaires.

Les délais moyens d'instruction pour attribution du RSA et de l'allocation adulte handicapé (AAH) sont les suivants :

Tableau n° 11 : délais moyens d'attribution du RSA ou de l'AAH

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Délai moyen en jours</i>	8,82	12,59	13,72	13,24	11,19

Source : CAF du Pas-de-Calais

Sur la période très récente, l'allongement des délais peut en partie s'expliquer par l'activité d'instruction de droits à la prime d'activité. À la suite de l'entrée en vigueur de mesures d'urgences économiques et sociales fin 2018, en particulier de l'élargissement des conditions d'attribution de la prime d'activité, le nombre de bénéficiaires de cette prime gérés par la CAF du Pas-de-Calais a augmenté de plus de 34 % pour atteindre 114 684 bénéficiaires au 31 décembre 2019 (85 226 au 31 décembre 2018).

B - La gestion des indus

1 - Montants et solde des indus

Les indus correspondent à un « trop perçu » versé à tort aux bénéficiaires du RSA. Ils peuvent être d'origine frauduleuse (sous-estimation ou dissimulation de ressources) ou non (omission du déclarant, erreur de liquidation de la CAF ou de la MSA). La détection de ces indus est assurée à la fois par la CAF et par le département.

Tableau n° 12 : montants des indus CAF rapportés aux montants versés aux allocataires du RSA

<i>En M€</i>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant des indus CAF	14,7	16,0	20,7	21,3	22,3	22,3	19,8	18,8	17,7	15,4
Montant versés CAF	259,2	270,8	295,5	318,4	338,8	343,2	339,8	344	341,5	353,8
Part des indus (en %)	5,7 %	5,9 %	7 %	6,7 %	6,6 %	6,5 %	5,8 %	5,5 %	5,2 %	4,4 %

Source : Juridictions financières d'après données CAF

Entre 2011 et 2020, le montant des indus versés par la CAF a atteint, en moyenne, 18,9 M€ par an. Si, au cours de chaque exercice, il a représenté entre un quart et un tiers des indus versés par la CAF, toutes prestations confondues, il baisse constamment depuis 2013 en proportion des montants d'allocation versés.

La CAF du Pas-de-Calais a prévu de mettre en place des actions de sensibilisation de ses allocataires afin de limiter le montant des indus.

2 - Recouvrement des indus

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-46 du CASF et aux stipulations de la convention de gestion entre les organismes payeurs et le département du Pas-de-Calais, le recouvrement des indus de RSA est opéré sur le versement à échoir des allocations tant que l'allocataire est encore bénéficiaire de ce minima social.

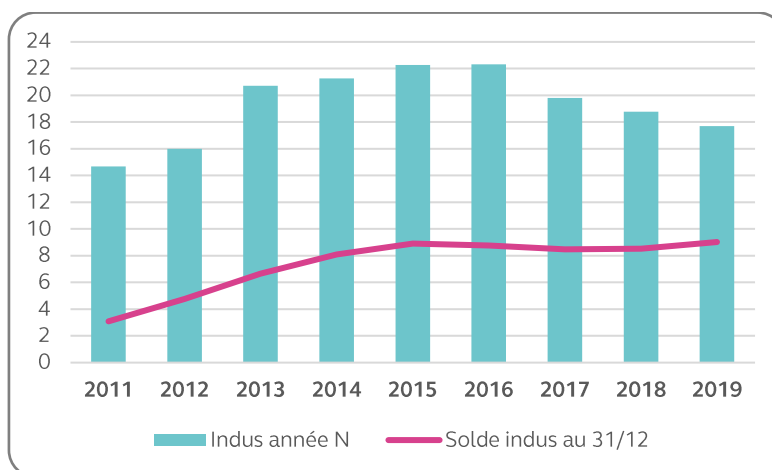
En revanche, lorsque l'allocataire n'est plus bénéficiaire du RSA, la créance est transférée au département conformément à ce que stipulent les conventions de gestion qu'il a conclues avec les organismes payeurs. Le taux de recouvrement en pareilles circonstances est sensiblement plus faible que ceux de la CAF ou de la MSA.

Tableau n° 13 : recouvrement des indus de 2014 à 2018

Année	Montant des indus (en M€)		Montant recouvré (en M€)		Taux de recouvrement (hors transferts au CD)		Montant transféré au CD (en M€)	Montant recouvré par le CD (en M€)	Taux de recouvrement
	CAF	MSA	CAF	MSA	CAF	MSA			
2014	21,3	0,12	19,8	0,11	93 %	87,1 %	0,54	0,37	69 %
2015	22,3	0,35	21,5	0,32	96,7 %	91,5 %	1,85	1,18	64 %
2016	22,3	0,87	22,6	0,86	101,3 %	98,5 %	1,89	1,27	67 %
2017	19,8	0,94	20,1	0,85	101,5 %	90,5 %	1,87	1,05	56 %
2018	18,8	0,75	18,7	0,64	99,7 %	95,6 %	1,64	0,72	44 %

Source : Département du Pas-de-Calais

Le solde global des indus au 31 décembre, relativement stable depuis 2015, est passé de 1,7 M€ en 2010 (3,15 M€ en additionnant les indus RSA et indus RMI) à 9 M€ en 2019, soit l'équivalent de six mois d'indus RSA et 34 % du solde global des indus CAF, toutes prestations confondues. Interrogé sur ce point, le département a indiqué que, hors ceux qui lui sont transférés, la récupération des indus RSA est une compétence dévolue par la loi à la CAF, qu'il n'avait pas connaissance de ces données avant l'instruction et n'était pas non plus informé des difficultés de recouvrement rencontrés par les organismes payeurs.

Graphique n° 17 : flux et stock d'indus CAF (en M€)

Source : Juridictions financières d'après données CAF

Le risque d'irrecouvrabilité attaché aux créances RSA peut avoir pour conséquence de nombreuses admissions en non-valeur (ANV) : le montant de celles-ci a atteint 0,7 M€ en 2018 et 0,5 M€ en 2019, soit respectivement 64 % et 49 % du montant des créances comptabilisées (CAF, MSA et département) au 31 décembre de l'année précédente.

C - La gestion des indus frauduleux

1 - Les objectifs de la lutte contre la fraude et les moyens mis en œuvre

En matière de lutte contre la fraude, les efforts du département et de ses partenaires se déploient selon trois axes : la prévention, l'intensification des plans de contrôle des organismes payeurs – CAF ou MSA – et un traitement gradué des suspicions de fraude, du rappel à la loi à la sanction. En pratique, la collectivité départementale privilégie l'une ou l'autre de ces solutions en fonction des risques et de l'efficacité de chacune d'entre elles au regard de ces risques.

Depuis 2019, la prévention tend à prendre le pas sur le contrôle s'agissant de la situation des indépendants. Le département a décidé de ne plus contrôler ces publics mais de remettre en place un accompagnement spécifique des publics ayant une activité indépendante en ciblant prioritairement les bénéficiaires depuis de nombreuses années dans le dispositif RSA — et ayant une activité dont l'antériorité devrait lui permettre d'être viable — ou les bénéficiaires qui créent régulièrement une activité indépendante.

L'accompagnement des indépendants bénéficiaires du RSA par le GIP « Pas-de-Calais Actif »

Il s'agit d'une expérience lancée en 2014 puis arrêtée par manque de moyen et reprise avec des financements apportés par le plan de lutte contre la pauvreté qui ont permis d'établir une convention avec le groupement d'intérêt public (GIP) « Pas-de-Calais Actif ». Ce GIP a la double mission de mieux accompagner les indépendants et de vérifier la conformité du projet à la réglementation.

Pour les bénéficiaires du RSA qui ont créé une activité indépendante ne générant pas assez de ressources, le GIP réalise un diagnostic pour comprendre les raisons de l'échec de l'activité ou son développement trop lent. Cela conduit parfois à cesser l'activité si elle est considérée comme non viable ou, sinon, à accompagner son essor.

Dans le même temps, le GIP assure une mission de contrôle ; il vérifie la conformité du dispositif à la réglementation, l'absence de fraude, d'erreur ou d'omission dans les déclarations par exemple. Trois rendez-vous avec le bénéficiaire du RSA permettent d'apprécier la cohérence du projet. Ils sont aussi l'occasion d'obtenir certains éléments comme des relevés de compte, des comptes d'entreprise ou des comptes personnels.

Historiquement, le département du Pas-de-Calais a fait le choix de ne pas infliger d'amende administrative, à la fois pour des raisons politiques mais aussi eu égard aux coûts de gestion et aux difficultés de leur recouvrement.

2 - Les moyens mis en œuvre et le recouvrement des indus frauduleux

Les contrôles RSA conduits par la CAF s'inscrivent dans un cadre global qui recouvre l'ensemble des aides servies par la caisse. Les objectifs et les moyens présentés ci-après concernent donc l'ensemble des allocations, et non le seul RSA. Dans le Pas-de-Calais, le RSA est la prestation la plus concernée par la fraude. Au 1^{er} janvier 2019, à lui seul, il représentait 43,7 % du stock d'indus frauduleux, soit 6 M€, avec un montant moyen des fraudes en matière de RSA de 2 807 euros. Toutes prestations confondues, le taux de recouvrement des indus frauduleux à 48 mois s'élève à 79,8 %.

3 - La qualification de la fraude

Dans le Pas-de-Calais, la CAF est compétente, par délégation, pour assurer la qualification des dossiers de fraude ainsi que pour la gestion des sanctions. Les dossiers faisant l'objet d'une suspicion de fraude sont examinés au sein d'une commission administrative, laquelle est amenée à se prononcer sur l'intentionnalité des erreurs constatées. Lorsque cette commission qualifie une situation de frauduleuse, le service contentieux transmet au département un tableau reprenant les informations concernant l'allocataire, le détail du trop-perçu et le mode de détection.

Tableau n° 14 : fraudes signalées au département par la CAF

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre fraudes signalées au CD par la CAF</i>	1 705	1 185	1 240	999	1 539	1 800

Source : CAF du Pas-de-Calais

Conformément aux modalités de lutte contre la fraude au RSA arrêtées en 2008 par la commission permanente du Conseil départemental, la collectivité dépose plainte auprès du Procureur de la République sur le fondement de l'article L. 262-46 du CASF pour les cas qu'il juge les plus graves.

D - Les contentieux en matière de RSA

1 - Remise gracieuse des indus par la CAF

Jusqu'en 2019, la CAF assurait la gestion des demandes de remise gracieuse pour les bénéficiaires du RSA ayant un droit ouvert ou dont la créance n'avait pas été transférée au département, dès lors que le montant de la créance était inférieur à trois fois le montant forfaitaire du RSA pour une personne seule. Les recours exercés contre la décision de remise prise par le directeur de la CAF relevaient de la compétence du tribunal administratif. Hors les cas de fraude (remise impossible) ou de surendettement (remise totale), ces remises étaient fixées à 50 % du montant de l'indu, modulable selon la situation de précarité du foyer.

**Tableau n° 15 : remises de dettes RSA traitées par la CAF
du Pas-de-Calais**

	2016	2017	2018	2019
Montant des remises (en €)	260 273	249 225	177 640	188 166
Proportion des indus constatés en années n	12 %	13 %	9 %	11 %
Taux de remise	49,5 %	51,6 %	52,2 %	51,5 %

Source : CAF du Pas-de-Calais

2 - Les recours auprès du département

De l'ordre de 550 recours, administratifs ou contentieux, ont été formés auprès du département en 2019. Ils ont pu porter sur les décisions de refus d'ouverture des droits au RSA, sur des indus, sur des refus de remises ou sur des sanctions prises à la suite du non-respect des engagements inscrits dans les CER. En matière de RSA, en dehors de ceux qui concernent la CAF ou la MSA, les contentieux font l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès du président du conseil départemental.

Le contentieux juridictionnel constitue le dernier recours procédural en cas de contestation. En 2019, sur les 550 recours ouverts que le département recensait, une centaine était de nature contentieuse. Ils portaient quasi exclusivement sur des litiges relatifs à des indus. Selon le département, le suivi de l'ensemble de ces contentieux mobilise entre six et sept ETP.

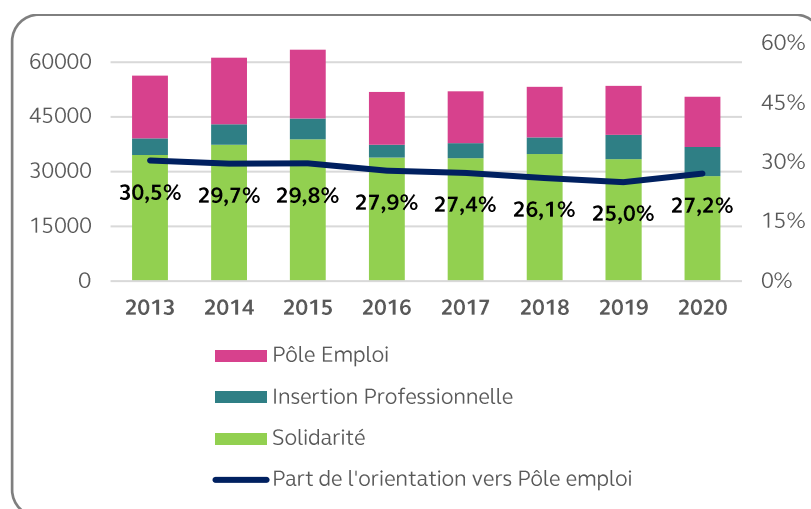
II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA

A - L'orientation des bénéficiaires du RSA

1 - La politique d'orientation des bénéficiaires du RSA

Le département du Pas-de-Calais délègue l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Le choix de s'appuyer sur son réseau partenarial a été fait dès 2009. Il était fondé sur l'existence d'un tissu partenarial constitué pendant la période d'application du RMI. Aujourd'hui, à la suite de l'orientation prononcée par le président du conseil départemental, les bénéficiaires du RSA peuvent avoir comme référent Pôle emploi pour la sphère emploi, les partenaires du service public de l'emploi – dont les missions locales (ML), les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) – pour la sphère insertion professionnelle, les CCAS, la CAF ou des organismes agréés par le département pour la sphère solidarité et, depuis 2019, pour l'accompagnement socio-professionnel, un dispositif d'accueil des primo entrants bénéficiaires du RSA et un autre d'accompagnement des travailleurs indépendants.

Graphique n° 18 : orientations des bénéficiaires du RSA

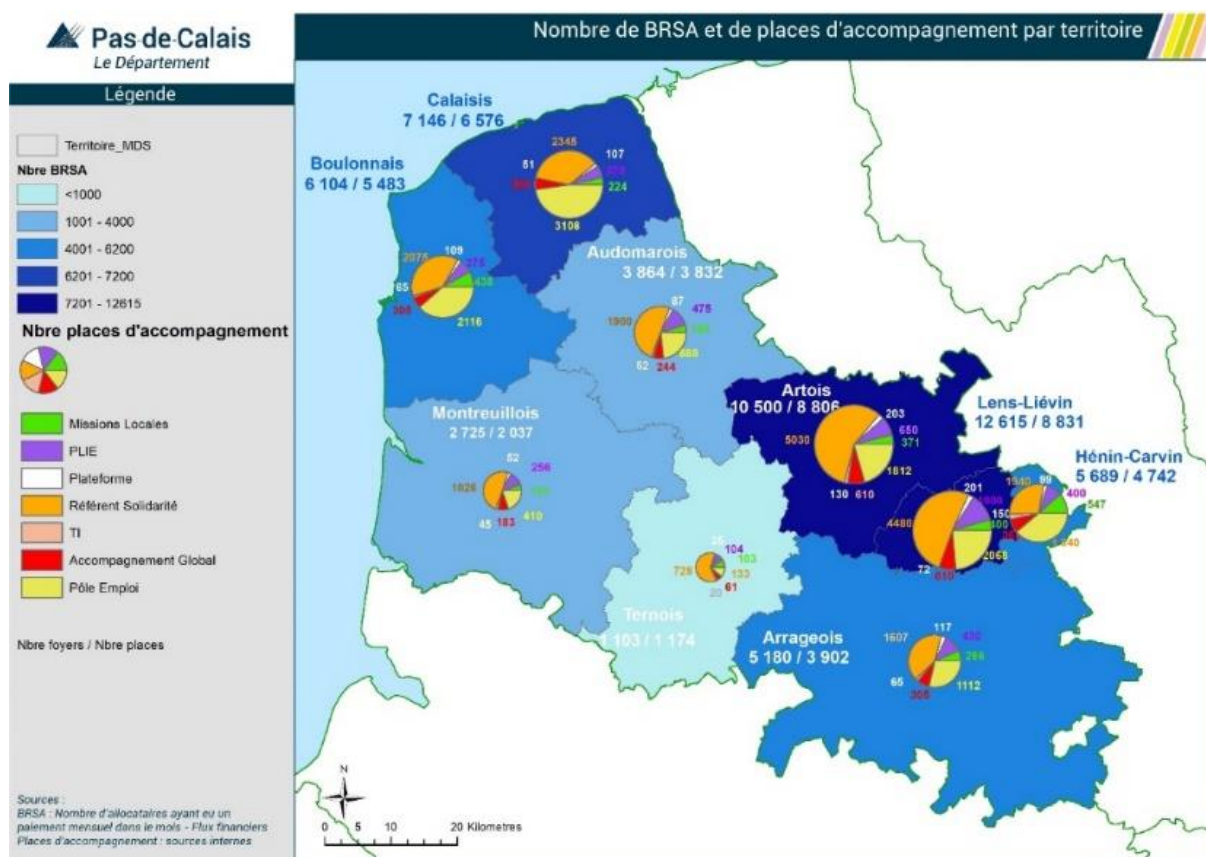


Source : Département du Pas-de-Calais, données avril 2021

2 - Les modalités d'orientation des bénéficiaires du RSA

Au sein de l'administration départementale, le pilotage de l'orientation est assuré par les maisons départementales de la solidarité (MDS). Leurs représentants – des agents du SLAI et le pilote de l'insertion sociale –, ainsi que ceux de CCAS, de CIAS, de Pôle emploi, de la CAF ou de la MSA, constituent les équipes d'orientation. Les mêmes participent aux équipes pluridisciplinaires. Une équipe d'orientation siège dans chaque territoire, deux fois par mois.

Carte n° 1 : nombre de bénéficiaires du RSA et places d'accompagnement par territoires



Source : Département du Pas-de-Calais

L'équipe d'orientation propose une orientation des bénéficiaires RSA vers la sphère sociale ou la sphère professionnelle. En 2019, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le département a entendu améliorer l'orientation. Deux objectifs étaient poursuivis : revoir l'accueil initial visant à rappeler les droits et devoirs en matière d'allocation et assurer une orientation rapide et adaptée pour tous.

Ainsi, depuis octobre 2019, tous les bénéficiaires du RSA soumis à droits et devoir, nouveaux entrants ou sans référent, sont pris en charge par une plateforme d'accueil et d'accompagnement. La plateforme rencontre le bénéficiaire du RSA dans les quinze jours (un mois maximum) qui suivent l'attribution de l'allocation, grâce à des flux CAF traités dans ces

délais optimisés (contre un mois et demi auparavant). Le département indique que l'absentéisme à cette première échéance est passé de 50 % à 23 %. Cette évolution ne tient pas qu'au caractère individuel de l'entretien et aux délais plus rapides de convocation : désormais, en cas d'absence, le cas de l'intéressé est signalé à l'équipe pluridisciplinaire.

**Tableau n° 16 : délais moyens d'orientation en jours
des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs
(à partir de l'ouverture des droits)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Délais moyens d'orientation</i>	120	116	120	114	116	111	97	22

Source : Département du Pas-de-Calais

Au terme de cet entretien, un premier CER de deux mois est conclu. Cette période est mise à profit pour réaliser un diagnostic, établit selon de nouvelles modalités, qui a été substitué en 2018 à la mesure de distance à l'emploi sur la base d'une échelle. Le diagnostic est élaboré autour de six thématiques. En pratique, il résulte d'une saisie dans un tableur des réponses aux questions posées aux bénéficiaires du RSA (environ six par thématique). Il doit permettre de faire un état des lieux du quotidien de la personne, d'objectiver ses difficultés et ses atouts et d'engager son projet.

Au terme de ce processus d'orientation, le référent unique suit l'évolution du parcours social et/ou professionnel de la personne. Il rédige soit un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) dans le cadre d'un suivi par Pôle emploi, soit un contrat d'engagements réciproques professionnel (CERP) dans le cadre d'un suivi par un organisme d'insertion professionnelle autre que Pôle emploi, soit un CER Solidarité (CERS) pour un suivi en sphère solidarité.

En mobilisant l'équipe pluridisciplinaire, le référent peut demander une réorientation du bénéficiaire.

Tableau n° 17 : nombres de réorientations de 2014 à 2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vers la sphère solidarité	1 817	1 822	1 771	1 665	1 906	1 758
Vers la sphère emploi	1 352	1 595	1 499	1 473	1 383	1 407
Total	3 169	3 417	3 270	3 138	3 289	3 165

Source : Département du Pas-de-Calais (données établies en 2020)

Pour effectuer et transmettre de façon dématérialisée les demandes de réorientation ainsi que toutes celles en lien avec le parcours du bénéficiaire (suspension par exemple), pour rédiger les CER, pour regrouper toutes les informations du bénéficiaire dans le cadre de l'accompagnement (état civil, historique du suivi, entretiens, etc.) mais aussi pour procéder à des évaluations de leur activité ou transmettre des bilans dématérialisés, les référents peuvent utiliser une interface informatique : le dossier unique d'insertion (DUI).

Le département a indiqué que GENESIS, son système d'information social, montre un certain nombre de limites depuis quelques années. Il ne permet pas, notamment, de procéder à des requêtes. La collectivité déplore, de manière plus générale, l'absence d'outils numériques partagés entre acteurs du parcours des bénéficiaires du RSA et, plus spécifiquement, l'absence d'échange de flux avec Pôle Emploi qui la prive d'information sur le suivi des bénéficiaires du RSA orientés vers cet opérateur. Ces limites ont d'ailleurs conduit le département à avoir une mauvaise image des orientations et des bénéficiaires du RSA.

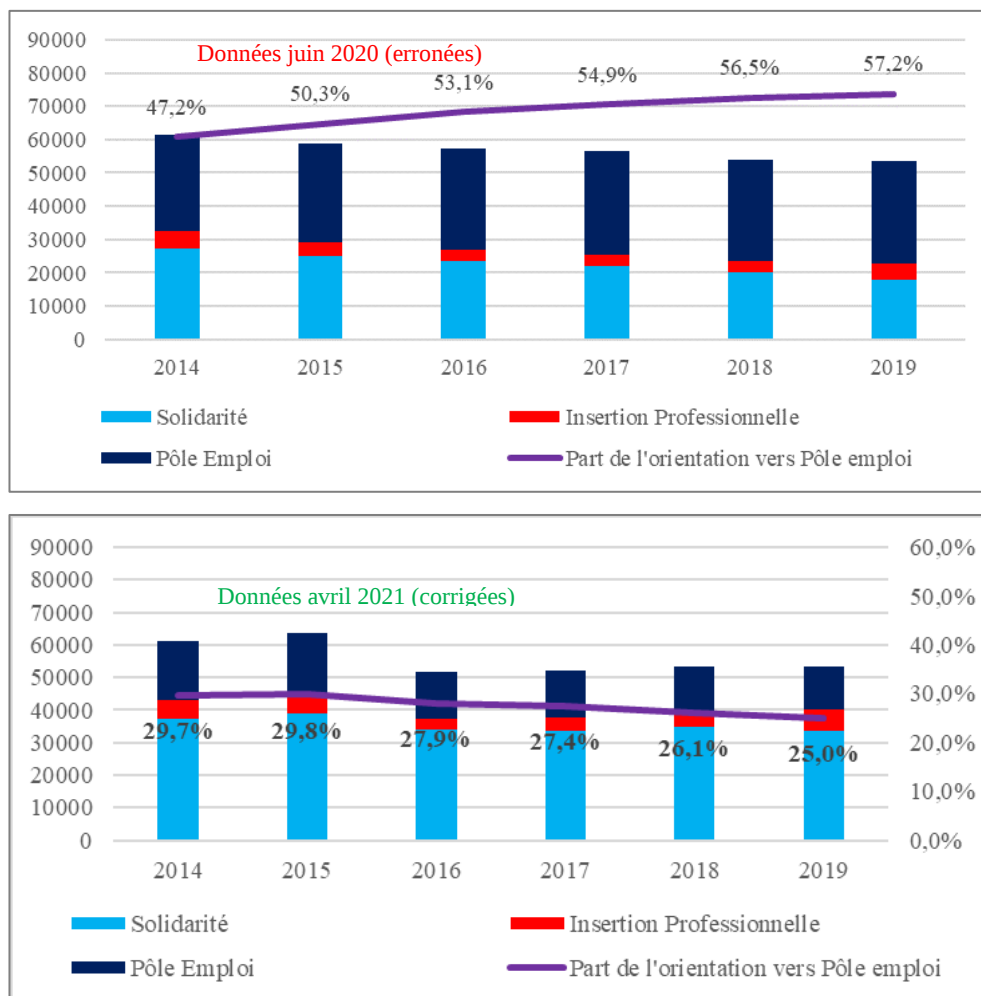
3 - Un suivi malavisé des orientations jusqu'en 2021

En avril 2021, en réponse à un questionnaire, le département a fourni de nouvelles données concernant l'orientation des bénéficiaires du RSA, très différentes de celles dont il disposait jusqu'ici. Le travail de fiabilisation des données, encore en cours, provient d'une correction du logiciel métier *GENESIS* et de la prise en compte du parcours des bénéficiaires une fois orientés vers Pôle Emploi qui, jusqu'à présent, n'était ni vérifié ni suivi²¹.

L'écart entre les données dont le département disposait jusqu'en 2021 et celles actualisées est illustré ci-dessous.

²¹ Note explicative du 21 avril 2021.

**Graphique n° 19 : comparaisons des données d'orientations suivies
par le département entre juin 2020 et avril 2021**



Sources : Juridictions financières d'après données du département du Pas-de-Calais

En fin d'année 2020 et en janvier 2021, le département expliquait la part toujours plus importante de bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi par différentes raisons : un meilleur travail en amont sur les parcours des bénéficiaires du RSA, une population plus importante de bénéficiaires qui entrent et sortent du dispositif depuis l'instauration de la prime d'activité, une inflexion dans la stratégie du département avec un accent mis sur le retour à l'activité et un effort sur les primo-entrants, plus

proches de l'emploi. En avril 2021, pour expliquer la part prépondérante de l'accompagnement social, le département émettait l'hypothèse d'un taux « *largement corrélé à la nature des difficultés des bénéficiaires et à la spécificité de [la] typologie de publics.* »

S'il n'y a pas de lien direct avec le contenu et la qualité des accompagnements, cet incident illustre bien l'impact des indicateurs sur la perception des bénéficiaires du RSA et les effets éventuels sur les priorités de la stratégie d'insertion.

B - L'accompagnement social et socio-professionnel

1 - L'accompagnement social et socio-professionnel dans le Pas-de-Calais : état des lieux

Au 31 décembre 2019, 40 884 bénéficiaires du RSA étaient passés dans le dispositif d'accompagnement social et socio-professionnel, qui comptait 27 544 places. Le nombre de personnes accompagnées théoriquement par référent a été de 77. Il y a eu en moyenne en file active 34 461 personnes dans les portefeuilles des référents.

Les référents de la sphère solidarité doivent mener six entretiens par an par personne. Ils constatent un certain nombre de difficultés structurelles avec lesquelles il faut composer dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA : la mobilité, la charge des enfants les problèmes de santé, en particulier d'ordre psychologiques voire, beaucoup plus ponctuellement, des phénomènes d'agressivité ou de violence de la part des bénéficiaires.

Le département et ses partenaires tentent cependant d'apporter des réponses à ces différents problèmes au travers, notamment, d'une vingtaine d'actions de natures diverses (voir le détail en annexe n° 3).

Certaines actions portent sur le développement d'outils, comme *MonJob62* qui cherche à faciliter la rencontre entre recherche et offre d'emploi, sur l'aide à la mobilité, l'encadrement et le soutien aux associations ou aux chantiers-écoles, ou encore sur les freins sociaux les plus importants, comme le logement avec le dispositif « Un emploi, un toit ». L'accompagnement des travailleurs indépendants, en particulier des créateurs d'entreprise, fait en outre l'objet d'une attention particulière.

Les principaux indicateurs concernant les activités d'accompagnement social et socio-professionnel sont les suivants :

Tableau n° 18 : indicateurs des actions d'accompagnement social et socio-professionnel des bénéficiaires du RSA

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de CER signés dans l'année	39 026	39 618	39 239	38 332	26 480	21 779	20 215
Taux de contractualisation (flux annuel)	104,3 %	101,9 %	115,8 %	113,8 %	76 %	65,2 %	70,1 %
Contrats d'insertion en cours au 31/12	17 976	18 147	17 348	16 442	14 911	18 416	15 910
File active	36 561	35 058	34 408	34 588	33 714	33 953	33 483
Rendez-vous d'accompagnement par allocataire	1,86	2,09	2,22	2,06	3,21	4,76	4,31
Actions d'accompagnement par allocataire	2,1	2,2	2,2	2,2	2,4	2,4	2,3

Source : Département du Pas-de-Calais

2 - L'accompagnement social et socio-professionnel dans le Pas-de-Calais : analyse d'un échantillon de CER

a) Sur le contrat d'engagements réciproques

Au 31 décembre 2018, sur 59 283 personnes soumises aux droit et devoirs dans le département du Pas-de-Calais, 14 199 avaient un CER en cours de validité.

Tableau n° 19 : répartition des CER au 31 décembre 2018

Organismes du SPE		Organismes hors SPE				
Mission locale	Autres (Maison de l'emploi, PLIE...)	Services du CD	CAF	MSA	CCAS/CIAS	Autres
797	1 341	32	464	98	7 174	4 293

Source : Département du Pas-de-Calais

Ces contrats formalisent le parcours d'insertion du bénéficiaire du RSA dans le cadre de son accompagnement. Le CER définit le programme d'actions personnalisées, les moyens mobilisés, la durée prévisionnelle des actions et les engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle, sur une durée maximale de 12 mois (3 à 12 mois dans le cas d'un CER professionnel ; 12 mois pour un CER Solidarité).

Le référent peut demander l'engagement d'une procédure de suspension à l'encontre du bénéficiaire lorsque, du fait de ce dernier et sans motif légitime, le CER n'est pas établi dans les délais, n'est pas renouvelé ou lorsque, sans motif légitime là encore, le bénéficiaire ne respecte pas les engagements qu'il a pris en le signant. Les constatations de non-respect des engagements inscrits dans les CER ne sont suivies que depuis 2019.

Tableau n° 20 : non-respect des engagements inscrits dans les CER, sanctions et recours

	Premières	Récidives	Total
Non-respect engagements	1 717	579	2 296
Sanctions	994	330	1 324

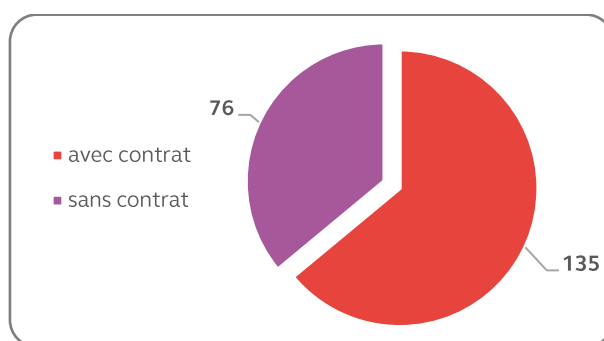
Source : Département du Pas-de-Calais

b) Sur un échantillon de contrats d'engagements réciproques

Dans le cadre des travaux dont ce rapport rend compte, une analyse approfondie d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires du RSA a été menée pour mieux apprécier le processus de conclusion des CER et leur suivi. Les 250 bénéficiaires ont été choisis sur la base d'un tirage aléatoire, réalisé par la Cnaf, de bénéficiaires du RSA orientés vers la sphère sociale ou la sphère socio-professionnelle, en se conformant à la diversité des organismes d'accompagnement qui en ressortait. Il a toutefois fallu procéder à un ajustement de 250 à 209 bénéficiaires dès lors que certains étaient en cours d'orientation (22) ou sans DUI (8) ou même, en réalité, pour certains d'entre eux accompagnés par Pôle emploi (11, sans doute à la suite d'une réorientation).

L'échantillon effectivement étudié est composé à 64 % de femmes. La moyenne d'âge est de 41 ans. 50 % des bénéficiaires du RSA qui y figurent sont entrés dans le dispositif avant 2013. *In fine*, au sein de cet échantillon de 209 bénéficiaires du RSA, 36 % n'avaient pas de CER.

Graphique n° 20 : les bénéficiaires du RSA de l'échantillon



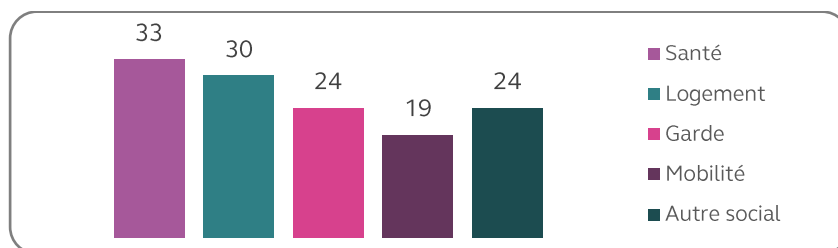
Source : Juridictions financières

Le département explique que cette proportion de bénéficiaires du RSA sans CER tient, à titre principal, à ce que certains ne font pas l'objet d'une orientation en vue d'un accompagnement social ou professionnel pour « prise en compte de la situation personnelle ». Ils étaient 2 738 au 30 septembre 2020, soit 5 % de l'ensemble des bénéficiaires du RSA avec droits ouverts à cette date.

De fait, au sein de l'échantillon, on constate que 46 % des bénéficiaires du RSA de plus de 55 ans n'ont pas de CER. Par ailleurs, deux autres facteurs peuvent expliquer l'absence de contrat : d'une part, la personne a pu ne pas se présenter au rendez-vous prévu pour le signer même si le DUI a été formalisée et prévoit éventuellement des actions à mener ; d'autre part, on peut supposer l'existence de défaillances ponctuelles de certains organismes. Les bénéficiaires du RSA orientés vers des structures communales ou intercommunales (CCAS, CIAS, EPCI...) sont ainsi 42 % à ne pas avoir de CER (+ 6 points par rapport à la moyenne de l'échantillon²²).

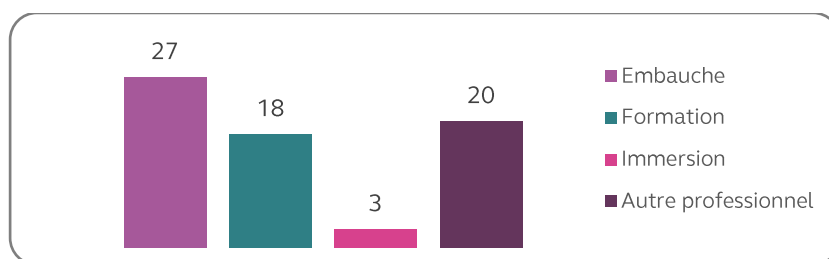
Dans tous les autres cas où les bénéficiaires du RSA ont effectivement un CER, on peut observer que les besoins y sont explicités dans 60 % des cas. Ces besoins sont majoritairement de nature sociale (130 sur 198 exprimés dans les contrats de l'échantillon) que professionnels, avec une prédominance dans le domaine de la santé.

²² Cette situation peut être reliée à la démographie des personnes orientées vers les CCAS et les freins sociaux qu'elles présentent.

Graphique n° 21 : répartition des besoins sociaux exprimés

Source : Juridictions financières

Parmi les besoins professionnels formalisés dans les CER, sans surprise, c'est le besoin d'embauche qui prédomine.

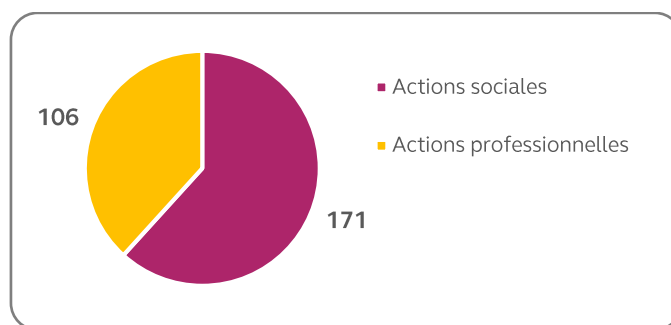
Graphique n° 22 : répartition des besoins professionnels exprimés

Source : Juridictions financières

Parmi les CER comportant explicitement des besoins du bénéficiaire du RSA, il a été relevé, pour 65 % d'entre eux, la cohérence (partielle ou totale) des besoins et des actions. Au total, 126 CER sur 133 comportent de telles actions, soit 94,7 %. On observe, en moyenne, 2,2 actions par CER. Ce nombre varie entre 0 et 4.

73 % des CER comportent au moins une action sociale, 52 % au moins une action professionnelle et 30 % au moins une action de chaque type.

**Graphique n° 23 : répartition des actions par nature au sein des CER
de l'échantillon**



Source : Juridictions financières

Le taux de réalisation des actions est, en revanche, très faible. Si l'information sur la réalisation des actions – qui incombe le plus souvent au bénéficiaire – est disponible dans plus de 9 cas sur 10, seuls quatre bénéficiaires du RSA ont réalisé toutes les actions prévues par leur CER, soit 3,5 % de ceux qui ont signé un contrat. Dans le détail, 11 actions sociales sur 171 ont été réalisées, soit un taux de réalisation de 6,4 %, et 13 actions professionnelles sur 106 ont été réalisées, soit un taux de réalisation de 12,3 %.

C - L'accompagnement par Pôle emploi

Au 31 décembre 2019, 13 399 bénéficiaires du RSA étaient suivis et accompagnés par Pôle emploi dans le Pas-de-Calais, soit 25 % des bénéficiaires orientés, contre une moyenne nationale de 41 % à la même date²³. Le code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, deux conventions permettent de définir les conditions du concours de Pôle emploi à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Dans le Pas-de-Calais, plusieurs conventions de coopération ont été signées depuis 2014, notamment pour renforcer l'approche globale de l'accompagnement. La convention cadre partenariale la plus récente couvre la période 2020-2022.

²³ Drees, *Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA*, enquête annuelle, édition 2019.

1 - L'orientation des bénéficiaires du RSA vers Pôle emploi

On constate au niveau national que l'orientation des bénéficiaires du RSA vers Pôle emploi est marquée par une forte hétérogénéité des pratiques qui conduit à des volumes d'orientation très différents d'un département à l'autre. Avec un taux d'orientation vers Pôle emploi variant entre 25 et 31 % depuis 2013, le Pas-de-Calais se situe en-dessous de la moyenne nationale, de l'ordre de 43 %.

La direction territoriale participe à l'orientation initiale des bénéficiaires du RSA en siégeant au sein des commissions d'orientation mises en place, sur chaque territoire, par les SLAI du département. Elle indique que les acteurs de cette orientation auraient « constaté conjointement une certaine rigidité dans les critères d'orientation » et que la réorientation peut mobiliser un temps relativement important. Pour autant, le nombre de ces réorientations reste faible. Entre 2014 et 2019, l'ensemble des réorientations vers la sphère solidarité, y compris les réorientations internes à celle-ci, a systématiquement représenté moins de 2 000 décisions (1 758 en 2019) à rapporter aux 14 000 orientations vers Pôle emploi observées sur chaque exercice, soit plus de 14 % du flux par an.

2 - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA par Pôle emploi

Pôle emploi conventionne un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec chaque bénéficiaire du RSA. Chacun dispose d'un référent attitré. Sur la base d'un diagnostic, dont la conclusion versée au dossier constitue le PPAE, ils déterminent ensemble la nature et le contenu de l'accompagnement.

Il sera externalisé – missions locales pour les moins de 26 ans, Cap emploi pour les bénéficiaires de l'obligation d'emploi (essentiellement les personnes reconnues travailleur handicapé) ou structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) en cas de difficultés sociales et professionnelles – ou réalisé en interne par Pôle emploi.

L'accompagnement que les bénéficiaires du RSA reçoivent de l'opérateur n'est pas propre à leur statut ; ils ont accès à toute l'offre de service, personnalisée selon leurs besoins individuels comme c'est le cas pour tout demandeur d'emploi.

Cette offre est la stricte application de la stratégie nationale de l'opérateur. Elle a subi des transformations profondes à partir de 2012 dont le double objectif est, d'une part, de recentrer le cœur de métier sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté et, d'autre part, de mieux différencier les moyens en fonction des situations

individuelles, pour « *faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* ». Ces transformations ont abouti à ce que soient proposés aux demandeurs d'emploi quatre types d'accompagnement de niveau croissant.

- « Suivi » : ce type d'accompagnement s'adresse aux demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi, ceux dont l'autonomie dans la recherche est la plus grande, avec une supervision par des conseillers référents dont les portefeuilles peuvent compter jusqu'à 350 demandeurs d'emploi ;
- « Guidé » : cette modalité est destinée aux demandeurs d'emploi qui nécessitent d'être davantage appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts plus fréquents. Un conseiller suit jusqu'à 150 demandeurs d'emploi ;
- « Renforcé » : ce suivi est réservé aux demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés par leur conseiller dans leur trajectoire de retour à l'emploi, notamment à travers de contacts plus intensifs. Les portefeuilles des conseillers sont alors de 70 demandeurs d'emploi au plus ;
- « Global » : cette modalité s'adresse aux demandeurs d'emploi qui présentent un cumul important de difficultés sociales entravant leur capacité d'accès à l'emploi : santé, logement, etc.²⁴ Les demandeurs d'emploi qui relèvent de cette modalité sont suivis conjointement par un conseiller de Pôle emploi, dont le portefeuille comporte moins de 50 personnes, et par les services sociaux du département.

Le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller apparaît proche de la moyenne nationale.

**Tableau n° 21 : nombre moyen de demandeurs d'emploi
par conseiller de Pôle emploi (2020)**

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Pas-de-Calais	327	173	90	73	157
France entière	373	199	91	59	185
Écart 62 / France	- 12 %	- 13 %	- 2 %	24 %	- 15 %

Source : Pôle emploi

²⁴ Ces difficultés sont appelées « freins périphériques à l'emploi ». Pôle emploi en distingue sept familles principales : se loger, se soigner, se déplacer, difficultés financières, contraintes familiales, insertion communication, difficultés administratives.

L'accompagnement « global » fait l'objet d'une convention cadre nationale, signée en 2014 puis renouvelée en 2019, et déclinée dans chaque département. Pour le Pas-de-Calais, une première convention particulière a été signée en 2014. Conformément aux termes de l'avenant à la convention de 2018, Pôle emploi s'est engagé à mobiliser 47 conseillers exclusivement chargés de l'accompagnement global. Cet engagement a été revu plusieurs fois à la hausse depuis 2014 puisque les moyens humains étaient fixés, en 2015, à 29 ETP.

Par suite, fin 2019, le Pas-de-Calais présente un bilan plutôt positif dans le déploiement de l'accompagnement « global » : à cette date, 3 466 personnes étaient inscrites dans ce type d'accompagnement, soit 2,3 % des demandeurs d'emploi du département (contre 1,1 % en moyenne nationale). Parmi eux, on comptait 2 623 bénéficiaires du RSA : ils représentaient donc 76 % des personnes suivies (contre 55 % au plan national) et 10,3 % du total des bénéficiaires du RSA inscrits chez Pôle emploi (contre 4,2 % en moyenne nationale). La convention 2020-2022 fixe comme objectif 80 % de bénéficiaires du RSA dans les portefeuilles des conseillers dédiés à l'accompagnement global de Pôle emploi.

Ces résultats sont aussi rendus possibles par l'échange de données. La convention de coopération de 2018 stipule que les données envoyées au département prennent la forme d'une liste des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi chez Pôle emploi, appelée LRSA DE. Le département a par ailleurs accès au « dossier unique du demandeur d'emploi » (DUDE) depuis 2010, comme tous les autres départements.

Pôle emploi souligne toutefois, pour sa part, que les échanges de flux pourraient encore gagner en stabilité. Selon l'opérateur, le système d'information du département ne lui permet pas de suivre de manière optimale les bénéficiaires du RSA²⁵.

3 - Le diagnostic et l'affectation dans les différents types d'accompagnement

Après inscription, les demandeurs d'emploi sont reçus lors d'un entretien de situation (ESI) qui permet d'établir un diagnostic, d'évaluer la distance à l'emploi, de définir une modalité d'accompagnement ainsi que l'axe de travail principal sur lequel le demandeur doit travailler. Malgré leurs difficultés plus importantes, les bénéficiaires du RSA sont pour la plupart affectés dans des types d'accompagnement de faible intensité :

²⁵ Entretien avec le directeur territorial.

fin 2020, 63 % d'entre eux sont en accompagnement « suivi » ou « guidé ». Cette tendance s'observe au niveau national, dans des proportions encore un peu plus fortes que dans le Pas-de-Calais (68 %).

Les bénéficiaires du RSA du Pas-de-Calais sont plus souvent en accompagnement « renforcé » ou « global » que la moyenne des demandeurs d'emploi du département : 19 % d'entre eux sont en « renforcé » contre 16 % des demandeurs d'emploi en moyenne ; 4 % sont en « global » contre moins de 2 % en moyenne. Mais ces deux types d'accompagnement « intensif » restent minoritaires.

**Tableau n° 22 : répartition des bénéficiaires du RSA
du Pas-de-Calais entre types d'accompagnement de Pôle emploi
(2020)**

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Total
Moins de 3 mois	5 %	58 %	20 %	8 %	9 %	100 %
De 3 à 5 mois	6 %	57 %	21 %	10 %	6 %	100 %
De 6 à 11 mois	6 %	57 %	18 %	13 %	7 %	100 %
De 12 à 23 mois	5 %	57 %	19 %	12 %	6 %	100 %
De 24 à 35 mois	5 %	58 %	20 %	11 %	6 %	100 %
36 mois et plus	5 %	62 %	17 %	10 %	6 %	100 %
Tous	5 %	58 %	19 %	10 %	7 %	100 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : Pas-de-Calais, DEFMA à E, décembre 2020

Ces résultats confirment pour le Pas-de-Calais la faible différenciation entre types d'accompagnements au profit des bénéficiaires du RSA déjà constatée au niveau national. En outre, le niveau d'accompagnement dans le Pas-de-Calais décroît à mesure que la durée du chômage augmente. En effet, 63 % des bénéficiaires du RSA inscrits chez Pôle emploi depuis moins de 3 mois sont en accompagnement « suivi » ou « guidé » ; cette proportion monte à 67 % quand le chômage dépasse trois ans. À l'inverse, la part de ceux qui bénéficient d'un accompagnement « intensif » passe dans le même temps de 28 % à 27 %, alors que l'ancienneté au chômage est a priori révélatrice de difficultés plus fortes d'accès à l'emploi et qu'elle devrait donc être corrélée à un niveau d'accompagnement plus intense.

En conséquence, il existe dans les accompagnements de faible intensité des « stocks » de bénéficiaires du RSA au chômage de longue durée, en particulier sur le « guidé ». Parmi les bénéficiaires du RSA relevant de cet accompagnement, la part de ceux qui sont au chômage de longue durée y est aussi plus importante que celle des autres demandeurs d'emploi : 47 % des bénéficiaires du RSA y ont plus d'un an de chômage (contre 44 % en moyenne pour les demandeurs d'emploi) et 31 % plus de deux ans (contre 26 %). Pour ces personnes, la réponse proposée, destinée à des demandeurs d'emploi théoriquement proches de l'emploi, n'est manifestement pas adaptée.

4 - Le contenu de l'accompagnement

Les indicateurs de volume et de nature des actions dispensées font apparaître une intensité relativement plus élevée de l'accompagnement. S'ils ont moins de contacts et d'entretiens, les bénéficiaires du RSA se voient proposer plus d'actions d'accompagnement que la moyenne des demandeurs d'emploi.

**Tableau n° 23 : nombre annuel moyen d'actions d'accompagnement
par demandeur d'emploi (2019)**

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
<i>Entretiens et contacts</i>	Bénéficiaires du RSA	3,1	3,8	6,0	13,1	5,1
	Tous DE	3,5	4,3	7,1	13,0	5,0
	Écart bénéficiaires du RSA / tous DE	- 13 %	- 11 %	- 16 %	1 %	2 %
<i>Prestations proposées</i>	Bénéficiaires du RSA	1,1	1,2	1,5	2,4	1,4
	Tous DE	0,9	1,2	1,3	2,3	1,2
	Écart bénéficiaires du RSA / tous DE	32 %	2 %	13 %	5 %	15 %
<i>Prestations réalisées</i>	Bénéficiaires du RSA	0,4	0,4	0,5	1,0	0,5
	Tous DE	0,3	0,4	0,5	1,0	0,4
	Écart bénéficiaires du RSA / tous DE	41 %	13 %	17 %	5 %	26 %
<i>Mises en contact</i>	Bénéficiaires du RSA	2,1	1,4	1,6	2,1	1,6
	Tous DE	1,7	1,4	1,6	2,1	1,5
	Écart bénéficiaires du RSA / tous DE	29 %	- 4 %	2 %	- 1 %	1 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques :

Entretiens et contacts : ensemble des entretiens physiques, téléphoniques et par courriel

Prestations proposées et réalisées : toutes les prestations et formations : Activ' Emploi - Activ' projet, ateliers, mises en situation en milieu professionnel, entrées en formation, actions d'aide à la réalisation de projet, actions de recherche d'emploi, etc.

Mises en contact : propositions d'offres d'emploi par un conseiller de Pôle emploi, promotions du profil du demandeur d'emploi auprès d'un employeur, mises en relation entre le demandeur d'emploi et un employeur par un conseiller de Pôle emploi

Dans ce panorama d'ensemble, l'accompagnement « global » est à part et témoigne des efforts de Pôle emploi pour densifier l'accompagnement. Les actions d'accompagnement y sont jusqu'à deux fois plus nombreuses qu'en « renforcé », grâce à une forte montée en puissance sur les dernières années²⁶. Les bénéficiaires du RSA profitent d'environ treize contacts par an avec leur conseiller. Les prestations réalisées restent en revanche peu nombreuses : une par an en moyenne. De même, le nombre annuel de mises en contacts avec des employeurs est de deux, soit une tous les six mois.

²⁶ Entre 2017 et 2019, le nombre de contacts annuels d'un bénéficiaire du RSA en « global » avec son conseiller a progressé en moyenne de plus de 22 %. Les propositions de prestations par bénéficiaires du RSA ont été multipliées par 16 et les actions réalisées ont été multipliées par 3.

La faible intensité de l'accompagnement fait aussi partie des constats principaux au niveau national. Mais la situation dans le Pas-de-Calais est plus dégradée que la moyenne, sauf dans le cas des entretiens et des prestations pour les modes de suivi les moins intensifs. Ainsi, les bénéficiaires du RSA ont 15 % de prestations proposées de moins que la moyenne nationale, allant d'un écart de 14 % pour les accompagnements « suivi » et « guidé », à 47 % pour l'accompagnement global.

Pourtant, l'accompagnement global a été fortement intensifié sur les dernières années mais le nombre d'actions par bénéficiaires du RSA reste très en deçà de la moyenne nationale.

Tableau n° 24 : nombre annuel moyen d'actions d'accompagnement par bénéficiaires du RSA (2019)

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Entretiens et contacts	Pas-de-Calais	3,1	3,8	6,0	13,1	5,1
	France	2,5	3,0	4,6	14,7	3,7
	Écart 62 / France	24 %	27 %	28 %	- 11 %	36 %
Prestations proposées	Pas-de-Calais	1,1	1,2	1,5	2,4	1,4
	France	1,3	1,4	1,9	4,6	1,6
	Écart 62 / France	- 14 %	- 14 %	- 22 %	- 47 %	- 15 %
Prestations réalisées	Pas-de-Calais	0,4	0,4	0,5	1,0	0,5
	France	0,4	0,4	0,6	1,5	0,5
	Écart 62 / France	9 %	1 %	- 6 %	- 32 %	3 %
Mises en contact	Pas-de-Calais	2,1	1,4	1,6	2,1	1,6
	France	2,5	2,0	2,5	5,4	2,3
	Écart 62 / France	- 15 %	- 31 %	- 33 %	- 62 %	- 33 %

Source : Pôle emploi

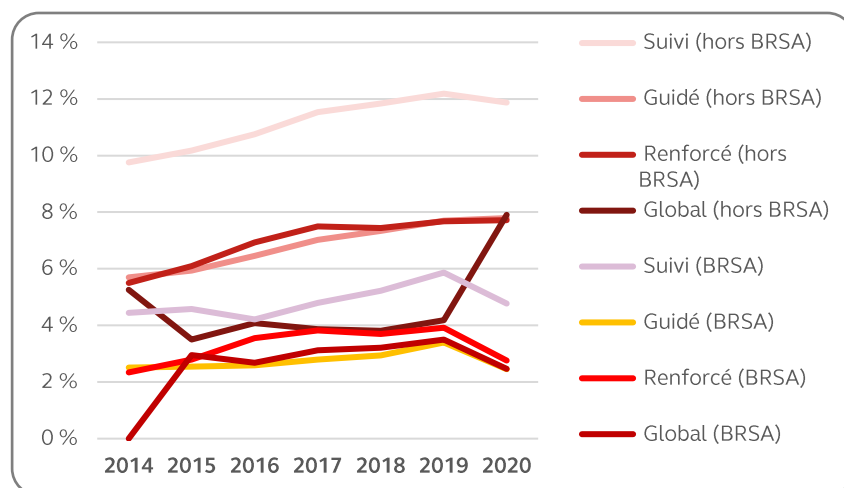
Précisions méthodologiques : cf. supra

5 - Les résultats de l'accompagnement

Les résultats de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par Pôle emploi sont ici présentés à travers deux indicateurs.

Le graphique ci-après présente l'évolution du taux mensuel moyen d'accès à l'emploi entre 2014 et 2019, en le différenciant selon les types d'accompagnement de Pôle emploi, et en distinguant, pour chacun de ces types d'accompagnement, le résultat de l'ensemble des demandeurs d'emploi (en bleu) et celui des seuls bénéficiaires du RSA (en jaune et rouge).

Graphique n° 24 : taux mensuels moyens d'accès à l'emploi



Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : moyenne sur l'année des taux mensuels de retour à l'emploi. Ces taux mensuels sont calculés chaque mois en faisant le ratio entre le nombre de retours à l'emploi pendant le mois considéré et le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A et B en fin de mois précédent

Tableau n° 25 : taux mensuel moyen de retour à l'emploi, selon le type d'accompagnement (2019)

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Pas-de-Calais	bénéficiaires du RSA	5,9 %	3,4 %	3,9 %	3,5 %	3,7 %
	Tous DE	11,7 %	6,7 %	6,8 %	3,7 %	7,4 %
	Écart	- 50 %	- 49 %	- 42 %	- 5 %	- 51 %
France	bénéficiaires du RSA	4,5 %	3,6 %	3,9 %	4,2 %	3,9 %
	Tous DE	10,2 %	7,5 %	7,0 %	4,9 %	8,1 %
	Écart	- 56 %	- 52 %	- 45 %	- 15 %	- 53 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : ratio du nombre de reprises d'emploi entre octobre de l'année N-1 et septembre de l'année N par le nombre de personnes inscrites en catégorie A et B à la fin du mois qui précède le mois d'accès à l'emploi

Globalement, les tendances observées dans le Pas-de-Calais sont semblables à celles rencontrées au niveau national. La situation des bénéficiaires du RSA reste nettement plus défavorable que la moyenne des demandeurs d'emploi, et ce pour chaque type d'accompagnement.

Tableau n° 26 : ancienneté au chômage des personnes accompagnées par Pôle emploi (fin 2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Tous
Bénéficiaires du RSA						
Moins de 6 mois	39 %	39 %	42 %	33 %	44 %	39 %
De 6 à 11 mois	15 %	15 %	14 %	19 %	15 %	15 %
De 12 à 23 mois	16 %	15 %	16 %	18 %	15 %	16 %
De 24 à 35 mois	11 %	11 %	11 %	11 %	10 %	11 %
36 mois et plus	19 %	21 %	18 %	19 %	16 %	20 %
Tous	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Tous demandeurs d'emploi						
Moins de 6 mois	28 %	35 %	40 %	29 %	49 %	35 %
De 6 à 11 mois	15 %	17 %	18 %	17 %	14 %	16 %
De 12 à 23 mois	22 %	21 %	20 %	22 %	19 %	21 %
De 24 à 35 mois	12 %	11 %	9 %	10 %	8 %	10 %
36 mois et plus	22 %	17 %	13 %	22 %	10 %	17 %
Tous	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : Pas-de-Calais, DEFMA à E

III - Comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA

Le tableau ci-dessous présente un état des lieux de la comparaison réalisée entre les principaux indicateurs dédiés à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA dans le département et établis à partir des trois sources exploitées : l'instruction auprès des services départementaux, l'enquête OARSA de la Drees et les travaux d'exploitation des bases de données départementales. Il démontre la difficulté d'obtenir des informations fiables pour le pilotage du dispositif.

**Tableau n° 27 : principaux indicateurs relatifs à l'accompagnement
des bénéficiaires du RSA en 2019, comparaison
à partir de trois sources différentes**

<i>Indicateurs, au 31/12/2019</i>	Département	Drees	Exploitation BDD
Taux des bénéficiaires du RSA soumis droits et devoirs (SDD)	ND	ND	96,7 %
Taux d'orientation des bénéficiaires du RSA SDD dans l'année	?	ND	76,2 %
Délais d'orientation pour les bénéficiaires du RSA SDD dans l'année	97 jours	ND	85 jours
Type d'orientation dans l'année :			
- vers un accompagnement pro	43,0 %	65,0 %	38,1 %
<i>dont accompagnement PE</i>	27,0 %	57,0 %	26,1 %
- vers un accompagnement social	57,0 %	34,0 %	61,9 %
<i>dont accompagnement CD</i>	0,0 %	0,0 %	0,0 %
- vers un accompagnement mixte	/	/	/
- autre	/	/	/
Taux d'orientation des bénéficiaires du RSA SDD	91,0 %	90,0 %	86,6 %
Délais d'orientation	?	?	?
Taux de contractualisation pour les bénéficiaires du RSA SDD non orientés vers PE dans l'année	65,2 %	ND	55,7 %
Délais de contractualisation pour les bénéficiaires du RSA SDD non orientés vers PE et ayant signé un contrat dans l'année	?	ND	79 jours
Taux de contractualisation pour les bénéficiaires du RSA SDD non orientés vers PE	?	62,0 %	55,5 %
Délais de contractualisation pour les bénéficiaires du RSA SDD non orientés vers PE et ayant signé un contrat	?	ND	?

Sources : Cour des comptes, d'après données départementales ; Drees, enquête OARSA 2019, et exploitation des bases de données départementales

Les principaux constats de la comparaison des données provenant de ces différentes sources sont les suivants :

- l'absence des délais d'orientation des personnes orientées dans l'année (les données du département n'ayant été fournies que suite au questionnaire complémentaire de mars 2021) ;
- les écarts concernant le type d'orientation : les données produites par la Drees ne sont pas alignées avec celles qui ont été fournies par le département pendant l'instruction ; cet écart est lié au fait que la Drees n'a obtenu que les données erronées et non celles corrigées début 2021.

Par ailleurs les données de flux sont mal connues par le département, ce qui ne permet pas de produire certains indicateurs pourtant simples (types d'orientation en flux, délais de contractualisation dans l'année).

CONCLUSION

La gestion de l'attribution de l'allocation est plus rapide et efficace avec la téléprocédure. Pour autant celle-ci induit une diminution de l'accueil physique même s'il est maintenu. Les futurs allocataires sont alors moins accompagnés dans la démarche. Le phénomène de non-recours n'est pas mesuré mais des constantes qualitatives se retrouvent dans le Pas-de-Calais : complexité de l'allocation, stigmatisation et parfois refus des devoirs liés à son attribution. Par ailleurs, le département s'engage pour lutter contre le manque d'information à propos de ce droit social.

L'accompagnement est délégué, conformément à la stratégie du département. Depuis 2019, des plateformes d'accueil se chargent de l'orientation dans le but de gagner en délais et en pertinence. L'enjeu que représentent les flux d'information partagée est souligné par l'ensemble des acteurs. S'il aboutit à des initiatives locales, telles que le dossier unique d'insertion, il a aussi été source d'erreur pour le département dans l'appréciation du public des bénéficiaires du RSA, dont seulement le quart est effectivement orienté vers Pôle Emploi quand le département indiquait qu'il s'agissait d'une forte majorité (57 %). À l'inverse, la réalité est celle d'un accompagnement social prépondérant.

La montée des freins liés à la santé mentale et aux addictions, difficiles à gérer pour les services d'accompagnement, peuvent expliquer en partie un nombre relativement important de CER non signés ou d'accompagnements non encore organisés. De même, des situations professionnelles difficiles (manque d'expérience ou de formation) peuvent conduire à limiter l'accompagnement, perçu comme peu utile à ce stade.

L'accompagnement professionnel, réalisé et financé par Pôle Emploi est pour certains types d'accompagnement supérieur à la moyenne nationale. Il comprend une proportion plus importante d'accompagnement global (binôme référent Pôle Emploi – référent social) que la moyenne nationale. En revanche, comme au niveau national, l'accompagnement des bénéficiaires anciens est moins approfondi, leur éloignement de l'emploi étant plus important.

Chapitre IV

Les résultats de la politique d'insertion

I - L'outillage des acteurs : modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement

A - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre par le département

1 - Les différentes évaluations mises en œuvre par le département

Le département n'a pas mis en place de dispositif d'évaluation du RSA à proprement parler mais il a procédé ou procède à de nombreuses évaluations, de diverses natures. Dans son rapport d'évaluation du PTI 2010-2014, la collectivité analysait la situation des bénéficiaires du RSA sur la période, son évolution et les principaux freins à l'emploi. Elle se livrait déjà à une analyse du dispositif et de sa gouvernance dans son évaluation du dispositif d'insertion sociale en 2013.

Les résultats de la politique de l'insertion sont restitués aux élus départementaux à l'occasion des rapports présentés à l'examen de la Commission permanente (CP), lors des instances de suivi du pacte d'insertion, lors des rapports d'exécution des conventions d'appui aux politiques d'insertion ou des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté.

En effet, lors de chaque proposition de programmation annuelle des actions d'insertion ou de renouvellement d'action d'insertion, le rapport proposé en CP décline le bilan de l'année précédente. En ce qui concerne les instances de suivi du pacte des solidarités et du développement social, un comité de suivi réunissant les élus référents des politiques est organisé et une présentation du bilan des actions est effectuée avec mise en perspective de celles à venir.

Depuis 2018, l'exécutif départemental a par ailleurs rendu compte chaque année à l'assemblée délibérante de l'exécution de la convention d'appui aux politiques d'insertion conclu avec l'État pour le bénéfice du fonds d'appui aux politiques d'insertion. Ce rapport fait le point sur les actions d'insertion prévues par la loi – orientation des bénéficiaires du RSA, accompagnement et signatures de CER, participation des bénéficiaires du RSA aux équipes pluridisciplinaires, etc. – ou sur l'exécution des actions concourant à renforcer les coopérations entre acteurs telles que celles prévues par le Pacte des solidarités et du développement social.

Le rapport d'exécution de la même convention au représentant de l'État (et non pas à la commission permanente de l'assemblée délibérante) comporte, en outre, de nombreux indicateurs tels que le taux de bénéficiaires du RSA « perdus de vue » et convoqués par les services du département afin d'être orientés (prévisionnel 2019 : 8 000 ; résultat 2019 : 1 560 en raison de la montée en charge progressive de l'opération) ou le nombre de bénéficiaires du RSA orientés vers l'accompagnement global (85 % en 2019 soit au-delà de l'objectif fixé à 80 %, 68 % dans les Hauts-de-France en 2018 selon la direction régionale Pôle emploi).

2 - Les modalités de l'évaluation

Pour procéder à ces évaluations le Département recourt à différents outils comme la plateforme *ELISA* de la CAF (qui met à disposition des données relatives à la situation familiale, à l'âge et à l'ancienneté des bénéficiaires) ou les bilans produits par les référents délégataires en matière d'accompagnement (le paiement du solde de leur financement étant conditionné par la réalisation des objectifs d'accompagnement dans la convention).

De ces bilans, il ressort notamment que ces référents ont réalisé plus d'entretiens en 2019 que ce qui était prévu par les différentes conventions (+ 16 %) ou que 3 143 sorties positives ont été constatées, soit plus de 9 % de la totalité des bénéficiaires accueillis (avec une majorité de réorientation vers la sphère professionnelle). Toutefois, seulement 94 % du montant total prévisionnel des subventions (3,8 M€) a été versé aux organismes référents.

Les conventions prévoient en effet une modulation en fonction de cinq critères (places d'accompagnement – 60 % ; entretiens – 10 % ; absentéisme ou sorties positives – 10 % ; partenariat – 10 % ; évolutions du parcours – 10 %) or, en l'espèce, en 2019, les objectifs afférents à ces critères n'ont pas tous été atteints, notamment en matière d'absentéisme (9 %).

Le département indique aussi qu'il entendait commander des études visant à améliorer sa connaissance des publics visés au titre de l'expérimentation du service public de l'insertion (2019-2021) mais qu'il a dû y renoncer dès lors que sa candidature n'a pas été retenue.

En revanche, la collectivité a fait réaliser des études plus spécifiques en vue d'une optimisation de sa gestion de l'allocation RSA en 2016-2017 – dont les conséquences, notamment en termes d'efforts à consentir dans la gestion de la fraude ou dans le recouvrement des indus, n'ont été que partiellement tirées – ou, en 2018, sur l'utilisation du FSE dans le Pas-de-Calais en général.

Enfin, sur la question de l'ancienneté des bénéficiaires du RSA dans le dispositif, le département, en partenariat avec la CAF et la commune d'Arras, ont initié une étude sur les parcours des bénéficiaires du RSA les plus anciens dans la file active à l'échelle de la communauté urbaine d'Arras. Ce travail doit se poursuivre en 2021, en remontant les parcours parfois très en amont jusqu'à la scolarité.

3 - Des limitations dues aux outils de suivi

Bien que chaque acteur ait conscience de l'importance du rôle joué par les systèmes d'information et malgré les outils récents, le département souffre de l'absence de vision sur plusieurs aspects importants de la population des bénéficiaires du RSA. En particulier, il existe un déficit d'information sur les parcours des bénéficiaires, leur entrées et sorties et le temps passé dans le dispositif, etc. Ceci empêche une analyse des parcours²⁷ qui relève de deux logiques. D'une part, cette analyse des parcours permettrait d'obtenir une meilleure mesure des résultats de la politique d'accompagnement (caractère pérenne ou non des sorties, durée dans l'emploi, etc.). D'autre part, à une échelle suffisamment grande, elle permettrait d'identifier des leviers plus efficaces pour l'insertion professionnelle.

²⁷ Les travaux en cours sur le territoire d'Arras permettront d'obtenir des indications sur l'importance de pouvoir analyser les parcours des bénéficiaires.

B - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre par la CAF du Pas-de-Calais et la direction territoriale de Pôle emploi

Au niveau local, ni la CAF ni la direction territoriale de Pôle emploi ne mettent en œuvre de démarches spécifiques d'évaluation : la mesure de l'activité des deux organismes, comme des résultats qu'ils obtiennent, procèdent d'indicateurs nationaux conçus et déployés par la Cnaf ou par Pôle emploi.

La CAF dispose ainsi de *GESICA* (Gestion, Évaluation et Suivi des Interventions sociales des Caf en faveur des Allocataires), nouvel outil national de gestion, d'évaluation et de suivi des interventions sociales des CAF, déployé nationalement en juin 2016. L'objectif est de valoriser et d'évaluer le travail social qui correspond aux offres nationales. S'agissant plus spécifiquement des bénéficiaires du RSA, des indicateurs sur les délais de traitement ou de démarche sont prévus dans les COG mais ils ne portent pas sur les effets de l'accompagnement.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi s'opérant sur la base d'un suivi individualisé prenant en compte les besoins de chaque personne, l'orientation par modalité ne dépend pas de critères administratifs. Il en résulte que les indicateurs ne sont pas déclinés en retenant le bénéfice du RSA comme axe d'analyse, à l'exception du nombre de retour à l'emploi.

II - La réduction de l'intensité de la pauvreté et le retour à l'emploi

A - La réduction de l'intensité de la pauvreté

La collectivité départementale met en avant une réduction du taux de pauvreté entre 2015 et 2017 plus importante dans le Pas-de-Calais (de 20,3 % à 19,3 %) qu'en France métropolitaine (de 14,9 % à 14,5 %). Elle déduit de cette observation, de la maîtrise de l'allocation RSA et d'un moindre recours au dispositif de secours d'urgence « *une très légère réduction de la pauvreté* ».

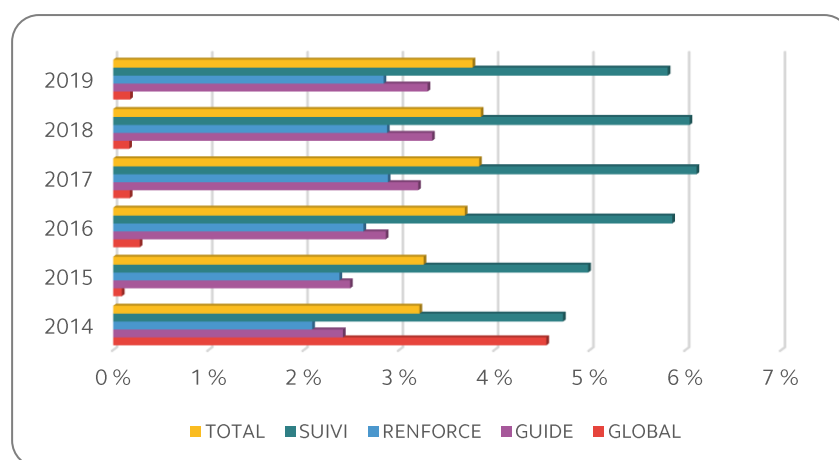
En tout état de cause, le département du Pas-de-Calais tend à se caractériser non pas seulement par l'importance de son taux de pauvreté mais aussi par la modération de l'intensité de la pauvreté, soit l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

Cette intensité était de 19,1 % en 2014 contre 19,9 % dans la région et 21 % en France métropolitaine selon l'Insee²⁸, ce que peuvent expliquer, d'une part, un montant moyen de prestation sociale plus élevé et, d'autre part, un recours plus important aux minima sociaux, avec des personnes vivant sous le seuil de pauvreté qui tendent à bénéficier plus qu'ailleurs des minimas sociaux, notamment du RSA.

B - Le retour à l'emploi

S'agissant du retour à l'emploi, on doit constater que, hors le cas de l'accompagnement global (avec des effectifs très faibles en 2014), l'écart entre le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi tendait plutôt à augmenter tous les ans jusqu'en 2018, notamment pour l'accompagnement suivi comme illustré dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 25 : évolution de l'écart entre le taux mensuel moyen de retour à l'emploi de l'ensemble des demandeurs d'emploi et celui des demandeurs bénéficiaires du RSA dans le Pas-de-Calais



Source : Juridictions financières d'après données Pôle emploi

De manière générale, soit la population des bénéficiaires du RSA n'est pas suivie spécifiquement, soit le suivi du dispositif porte principalement sur les moyens et parfois la performance des moyens mais plus rarement sur l'effet produit par l'accompagnement.

²⁸ Insee, *Une pauvreté très élevée, mais moins intense*, 2018, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3544861>

III - Étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA

Une étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA a été réalisée à partir des données extraites des bases de gestion du département, pour les années 2014 à 2019. Les principaux résultats en sont présentés ci-dessous.

Cet exercice s'est heurté à des difficultés de disponibilité des données dans les bases : aussi, n'ont pu être retenues qu'un petit nombre de variables, à caractère administratif, relatives à la situation individuelle des personnes (notamment genre, âge, situation familiale, niveau de formation) et à leur situation dans le RSA (présence dans le RSA, signature d'un contrat d'accompagnement, orientation vers Pôle emploi). En revanche, aucune donnée relative au contenu de l'accompagnement, comme la tenue de rendez-vous de suivi ou la prescription de formations ou d'autres prestations, n'est renseignée dans les systèmes d'information du département. L'absence de saisie de ces données constitue une limite importante pour la gestion du RSA, qu'il convient de souligner indépendamment de l'étude menée ici.

Par ailleurs, le département n'a pas été en mesure de communiquer l'ensemble des données sur une base mensuelle, mais uniquement annuelle, notamment concernant le suivi de l'accompagnement des personnes.

Sous ces réserves, les trajectoires d'accompagnement et de sortie du RSA sont calculées pour la génération des allocataires entrés au RSA au premier trimestre de 2014, sur une durée totale de six ans. Sur l'échantillon considéré²⁹, l'analyse des enchaînements de situations permet de dresser les constats suivants :

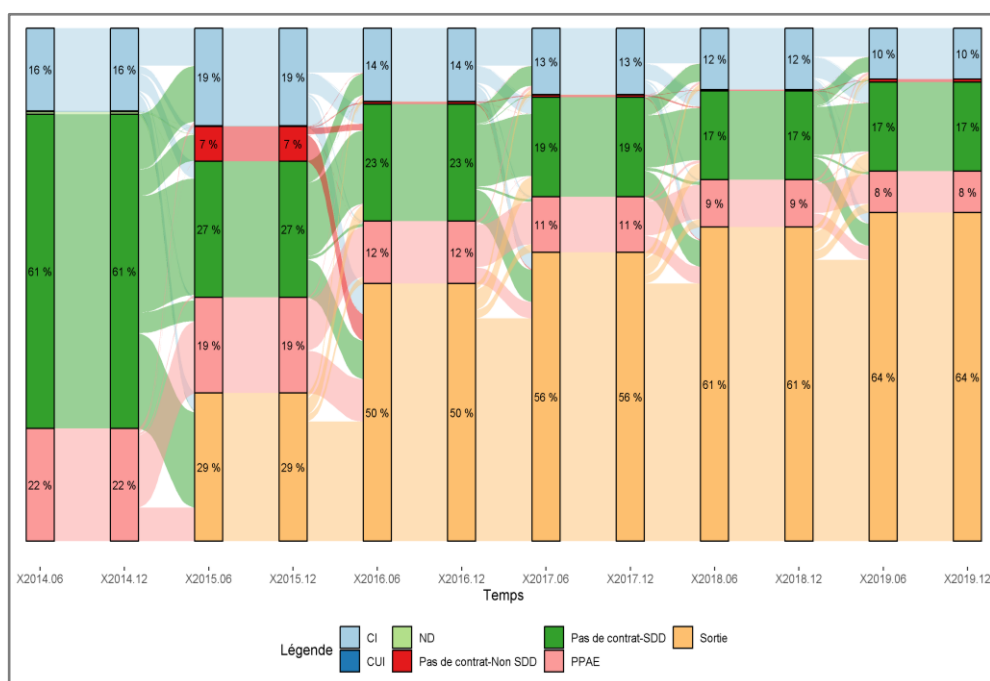
- les sorties sont rapides au début de la période (29 % de la cohorte est sortie en un an, 50 % en deux ans, 56 % en trois ans) avant de ralentir (64 % au bout de six ans)³⁰ ;
- la majorité des sorties du RSA sont le fait d'allocataires ne bénéficiant pas de contrat d'accompagnement, notamment pour ceux qui sortent rapidement, ou ceux ayant bénéficié d'un PPAE ;

²⁹ Du fait de la volumétrie importante, l'identification des groupes de trajectoires n'est pas réalisée sur l'ensemble des individus (16 542) mais sur un échantillon aléatoire représentatif (5 000).

³⁰ Compte tenu des erreurs dans les données communiquées, la lecture des graphiques est faussée. Les sorties de la première année ne sont visibles qu'en année 2, celles de l'année 2 en années 3, etc.

- il existe une proportion significative d'allocataires qui demeurent sans contrat tout au long de la période ;
- la proportion d'allocataires en contrat d'insertion (CI) est stable sur la période et inférieure à la proportion d'allocataires sans contrat.

Graphique n° 26 : graphique de flux pour les allocataires entrés au premier trimestre 2014



Source : Juridictions financières, d'après données Pas-de-Calais

Note de lecture : À chaque date la proportion d'allocataires dans chacune des situations oscille de 0 à 100 % (barres). D'une date à l'autre le nombre d'individu basculant d'une situation à l'autre est représenté par des traits (flux) dont l'épaisseur varie avec le nombre d'individu.

Légende : la situation par rapport au RSA et à ses modalités d'accompagnement déclinée en cinq items :

- n'est pas soumis à droits et devoirs,
- est soumis à droits et devoirs mais n'a pas signé de contrat,
- a été orienté vers un organisme autre que Pôle emploi et a signé un contrat d'engagements réciproques (« CER »)
- a été orienté vers Pôle emploi (dans la mesure où l'information sur la signature d'un PPAE n'est pas disponible, cette modalité sera appelée « PPAE » par convenance),
- est sorti du dispositif du RSA.

Graphique réalisé via l'application ViCaTraj

Plus précisément, quatre groupes de trajectoires individuelles peuvent être distingués au sein de la cohorte.

Un premier groupe rassemble 53 % des allocataires. Ils connaissent une « sortie rapide » (après une année, 47 % des allocataires ne sont plus au RSA). Les retours au RSA après une sortie sont faibles.

Le second groupe, représentant 2 allocataires sur 10, est composé d'individus qui ne sortent que peu (31 % au bout des 6 années) et dont la majorité ne contractualise pas. Ce groupe connaît des phénomènes d'allers-retours entre RSA et sortie.

Le troisième groupe concerne 15 % des allocataires entrés au premier trimestre 2014. Ceux-ci sont à plus de 40 % en contrat d'insertion sur l'ensemble de la période ou dans une moindre mesure sans contrat. Des phénomènes d'allers-retours entre RSA et sortie sont également à noter pour ce groupe. En fin de période, seuls un peu plus de deux allocataires sur dix sont sortis.

Le groupe 4 de trajectoire (14 %) inclut des individus suivis par Pôle emploi dans le cadre d'un PPAE et dont les sorties sont lentes. Les individus de ce groupe connaissent également des allers-retours entre RSA et sortie, comme pour les groupes 2 et 3. Néanmoins, la dernière année, presque la moitié des individus de ce groupe ont quitté le dispositif.

Selon leurs caractéristiques, les bénéficiaires du RSA sont plus ou moins présents au sein de ces groupes.

Tableau n° 28 : caractéristiques des allocataires du RSA des quatre groupes de trajectoires

Caractéristiques	Global	Groupe 1 Sorties lentes, absence de contrat 53%	Groupe 2 Peu de sorties, absence de contrat 18%	Groupe 3 Peu de sorties, contrat d'insertion 15%	Groupe 4 Peu de sorties, PPAE 14%
Sexe					
Femme	55 %	53 %	57 %	68 %	41 %
Homme	45 %	47 %	43 %	32 %	59 %
Tranche d'âge					
Moins de 25 ans	14 %	13 %	16 %	18 %	7 %
25-29 ans	25 %	29 %	23 %	22 %	26 %
30-39 ans	29 %	29 %	28 %	28 %	35 %
40-49 ans	18 %	18 %	17 %	20 %	19 %
50-59	11 %	10 %	12 %	10 %	11 %
60 ans et plus	3 %	2 %	4 %	2 %	2 %
Situation familiale					
Personne seule	62 %	62 %	60 %	64 %	66 %
Couple	38 %	38 %	40 %	36 %	34 %
Niveau de qualification					
Niveau I/II : enseignement supérieur	2 %	2 %	1 %	2 %	2 %
Niveau III : BAC + 2	3 %	7 %	2 %	2 %	4 %
Niveau IV : BAC ou équivalent	16 %	21 %	15 %	14 %	20 %
Niveau V : CAP/BEP	49 %	45 %	49 %	50 %	55 %
Formation courte (max 1 mois)	4 %	2 %	4 %	4 %	4 %
Absence de formation	27 %	23 %	29 %	29 %	14 %
Taux de sortie du RSA					
A 6 mois	0%	0%	0%	0%	0%
A 1 an	0%	0%	0%	0%	0%
A 2 ans	29%	47%	10%	6%	11%
A 3 ans	50%	83%	12%	10%	19%
A 4 ans	56%	93%	11%	11%	27%
A 5 ans	61%	94%	21%	16%	39%
A 6 ans	64%	92%	31%	22%	47%

Précisions méthodologiques : pour les niveaux de formation, l'information n'est disponible que pour 15 % des allocataires, ce qui limite la significativité des résultats. Comme en outre la disponibilité diffère d'un groupe à l'autre, le chiffre "global" ne correspond pas à la moyenne pondérée des groupes

Source : Juridictions financières, d'après données Pas-de-Calais

Les femmes sont ainsi surreprésentées dans le groupe 3 (sorties lentes, CI), tandis que les hommes sont surreprésentés dans le groupe 4 (sorties lentes, PPAE).

Concernant l'âge : les jeunes de moins de 25 ans sont surreprésentés dans les groupes 2 et 3 (peu de sorties, absence de contrat ou contrat d'insertion) mais sous-représentés dans le groupe 4 (sorties lentes, PPAE). Les 30-39 ans sont surreprésentés dans ce dernier groupe.

La situation familiale est peu différenciée entre les groupes. Les célibataires sont légèrement surreprésentés dans le groupe 4 (sorties lentes, PPAE) et les couples sous-représentés.

Pour le niveau de qualification, les bénéficiaires du RSA dont le niveau de diplôme est supérieur ou égal au baccalauréat (niveau IV) sont sous représentés dans les groupes 2 et 3 (peu de sorties, absence de contrat ou contrat d'insertion). Les niveaux V (CAP, BEP) sont surreprésentés dans le groupe 4 (sorties lentes, PPAE). Les niveaux de formation les plus bas sont surreprésentés dans les groupes 2 et 3 et sous-représentés dans le groupe 4.

CONCLUSION

En qualité de chef de file de l'insertion, le département du Pas-de-Calais a inclus très tôt dans sa stratégie le besoin de mesurer des effets avant de modifier un axe stratégique ou d'utiliser un nouveau levier, mais principalement sous la forme de bilans, souvent annuels, et reprenant des indicateurs des organismes membres de réseaux nationaux.

Face à certaines lacunes d'évaluation de l'impact de l'accompagnement, le département s'est lancé dans des études spécifiques des bénéficiaires afin d'identifier des leviers efficaces avec, notamment, une étude sur les parcours de vie des bénéficiaires les plus anciens.

La diminution du taux de pauvreté, bien que plus marquée, suit celle observée pour la métropole. Le département se distingue en revanche par une intensité de la pauvreté plus faible que la moyenne nationale, phénomène que l'Insee analyse par un taux de non-recours probablement plus faible que le taux national.

En termes de retour à l'activité, l'écart entre les bénéficiaires du RSA et les autres demandeurs d'emploi reste conséquent, quel que soit le type d'accompagnement.

Liste des abréviations

ADEN	Aide départementale à la création d'entreprise
ADIE	Association pour le droit à l'initiative par l'économie
AFD	Agence française pour le développement
AFI	Aide financière à l'insertion
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARE.....	Aide de retour à l'emploi
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BRSA	Bénéficiaire(s) du revenu de solidarité active
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAPI	Convention d'appui aux politiques d'insertion
CASF	Code de l'action sociale et de la famille
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDIAE	Contrat à durée indéterminée par l'activité économique
CER	Contrat d'engagements réciproques
CI	Conseiller d'insertion
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPME	Confédération des petites et moyennes entreprises
CPOG.....	Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion
CUI	Contrat unique d'insertion
DE	Demandeur d'emploi
DEFM	Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale

DGF	Dotation globale de fonctionnement
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSP	Données socio-professionnelles
DTR	Déclaration trimestrielle de ressource
EP	Équipe pluridisciplinaire
ETP	Équivalent temps plein annuel
FEDER	Fonds européen de développement régional
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSD	Fonds de solidarité départementale
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds de solidarité logement
IAE	Insertion professionnelle par l'activité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MDS	Maison départementale de la solidarité
ML	Mission locale
MSA	mutualité sociale agricole
OARSA	Orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA
PEC	Parcours emploi compétences
PDI	Programme départemental d'insertion
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PE	Pôle Emploi
PTI	Pacte territorial d'insertion
RAC	Reste à charge
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SLAI	Service local allocation insertion
SPI	Service public de l'insertion
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

Annexes

Annexe n° 1 : tableaux financiers.....	88
Annexe n° 2 : détails des actions d'accompagnement menées par le département.....	92

Annexe n° 1 : tableaux financiers

Coûts des allocations aux bénéficiaires du RSA socle	Grille de valorisation des coûts								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA socle								
	Coût direct de l'allocation RSA-socle pour le département (a) = (montant des allocations versées - remboursements d'indus)	303 090 899	324 242 068	329 948 369	327 449 621	333 502 615	333 331 186	345 294 928	Conseil départemental
	Coût direct de l'allocation RSA-socle jeunes actifs (b)								Etat
	Total allocations RSA = (a+b) = [A]	303 090 899	324 242 068	329 948 369	327 449 621	333 502 615	333 331 186	345 294 928	Conseil départemental et Etat
	Prime de Noël (c)	14 389 297	13 605 359	12 969 480	13 074 252	13 074 252	12 806 583	13 158 269	Etat
	Revenu de solidarité Outre-mer, RSO (d)								Etat et conseil départemental
	Versement exceptionnel "Covid" (e)							30 261 016	Etat
	Prime d'activité versées aux bénéficiaires du RSA socle (f)	n.d	n.d	n.d	17 995 000	18 901 000	22 169 000	19 549 697	Etat
	Total des autres prestations nationales complémentaires = (c+d+e+f) = [B]	n.d	n.d	n.d	31 069 252	31 975 252	34 975 583	62 968 982	
	Total des allocations nationales = [A]+[B] = [D]	n.d	n.d	n.d	358 518 873	365 477 867	368 306 769	408 263 910	Etat et conseil départemental
	Montant des prestations relevant de droits connexes locaux pour les BRSA, à l'exclusion de ceux assurés par les communes, les intercommunalités, les CCAS ou les CIAS								
	Coût régional								
(g)								Région	
(h)								Région	
Coût départemental									
(i)								Conseil départemental	
(j)								Conseil départemental	
CAF								CAF	
(k)								CAF	
(l)								CAF	
MSA								MSA	
(m)								MSA	
Total droits connexes locaux (g+h+i+j+k+l+m) = [E]	0	0	0	0	0	0	0		
TOTAL ALLOCATIONS = [D]+[E] = [F]	n.d	n.d	n.d	358 518 873	365 477 867	368 306 769	408 263 910		
Coût de l'accompagnement - masse salariale TS et conseillers									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier	
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD (n)								Conseil départemental	
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la CAF (o)				4 492 479	4 657 070	4 651 663		CAF	
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la MSA (p)								MSA	
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental (q)	5 704 902	6 243 604	5 951 619	5 912 470	4 846 664	5 213 879		Autres délégataires du conseil départemental	
Masse salariale conseillers PE réalisant l'accompagnement des BRSA (r)				10 677 999	10 366 387	11 875 443		Pôle emploi	
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'organismes délégataires de PE (s)								Délégataires de PE	
Total MS accompagnement (n+o+p+q+r+s) = [G]	n.d	n.d	n.d	21 082 948	19 870 121	21 740 985			
Coût de l'accompagnement - hors masse salariale TS et conseillers (prestations mobilisées à l'occasion de l'accompagnement telles que des ateliers, des formations...)									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par le CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (t)	22 559 433	22 442 909	21 154 491	17 575 833	17 337 038	17 635 563		Conseil départemental	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par la CAF en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (u)	n.d	n.d	n.d	5 166 937	4 602 653	5 741 765		CAF	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par d'autres délégataires du CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (v)								Autres délégataires du conseil départemental	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (w)	n.d	n.d	n.d	7 630 997	4 468 836	5 705 725		Pôle emploi	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par des délégataires de PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (x)								Délégataires de PE	
Total prestations accompagnement (t+u+v+w+x) = [H]	n.d	n.d	n.d	30 373 767	26 408 527	29 083 053			
Pour information : rémunération par le CD des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (y)	11 409 804	12 487 208	11 903 238	26 995 418	24 716 785	26 954 864		Conseil départemental	
Pour information : rémunération par PE des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (z)				7 630 997	4 468 835	5 705 725		Pôle emploi	
TOTAL ACCOMPAGNEMENT [G]+[H]-[I]	n.d	n.d	n.d	51 456 715	46 278 648	50 824 038			

Coûts de gestion (dont moyens humains dédiés à la gestion des prestations)	Montant des dépenses de gestion du conseil départemental								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Coût des moyens humains dédiés à la gestion des prestations par le conseil départemental (aa)	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000		Conseil départemental
	Autres dépenses de gestion du conseil départemental (ab)								Conseil départemental
	Pour information : créances admises en non valeur, titres annulés, remises gracieuses	145 147	464 011	428 604	443 553	637 204	553 135		Conseil départemental
	Pour information : contentieux (emplois dédiés et coût des procédures, notamment les frais d'avocats)	284 010	310 822	315 577	279 679	279 312	327 167		Conseil départemental
	Total dépenses de gestion du conseil départemental (aa+ab) = [J]	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000		
	Montant des dépenses de gestion des autres acteurs								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Coût de gestion pour la CAF (ac)				6 505 508	6 532 180	5 917 565		CAF
Coût de gestion pour la MSA (ad)								MSA	
Total autres dépenses gestion (ac+ad) = [K]	n.d	n.d	n.d	6 505 508	6 532 180	5 917 565			
TOTAL GESTION [J]+[K] = [L]	n.d	n.d	n.d	9 105 508	9 132 180	8 517 565			
TOTAL COÛTS = [F]+[I]+[L]		n.d	n.d	n.d	419 081 096	420 888 695	427 648 373		

	2017	2018	2019	2020
Nombre d'allocataires RSA	51 805	52 554	51 927	53 679
Coût moyen total annuel par allocataire	8 090	8 009	8 236	0
Coût moyen annuel des allocations RSA par allocataire RSA	6 321	6 346	6 419	6 433
Coût moyen annuel des primes d'activité par allocataire RSA	347	360	427	364
Coût moyen annuel des dépenses d'accompagnement par allocataire RSA	993	881	979	
Coût moyen annuel des dépenses de gestion par allocataire RSA	176	174	164	

Sources : Cour des comptes d'après les données départementales

Coûts des allocations aux bénéficiaires du RSA socle	Grille de valorisation des allocations perçues par les allocataires du RSA socle								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA socle								
	Coût direct de l'allocation RSA-socle pour le département (a) = (montant des allocations versées - remboursements d'indus)	303 090 899	324 242 068	329 948 369	327 449 621	333 502 615	333 331 186	345 294 928	Conseil départemental
	Coût direct de l'allocation RSA-socle jeunes actifs (b)	0	0	0	0	0	0	0	Etat
	Total allocations RSA = (a+b) = [A]	303 090 899	324 242 068	329 948 369	327 449 621	333 502 615	333 331 186	345 294 928	Conseil départemental et Etat
	Prime de Noël (c)	14 389 297	13 605 359	12 969 480	13 074 252	13 074 252	12 806 583	13 158 269	Etat
	Revenu de solidarité Outre-mer, RSO (d)								Etat et conseil départemental
	Versement exceptionnel "Covid" (e)							30 261 016	Etat
	Prime d'activité versées aux bénéficiaires du RSA socle (f)	n.d	n.d	n.d	17 995 000	18 901 000	22 169 000	19 549 697	Etat
	Total des autres prestations nationales complémentaires = (c+d+e+f) = [B]	14 389 297	13 605 359	12 969 480	31 069 252	31 975 252	34 975 583	62 968 982	
	Allocations logement versées aux bénéficiaires du RSA = [C]				159 250 000	147 703 000	144 180 000	135 034 812	Etat
	Total des allocations nationales = [A]+[B]+[C] = [D]	317 480 196	337 847 427	342 917 849	517 768 873	513 180 867	512 486 769	543 298 722	Etat et conseil départemental
	Montant des prestations relevant de droits connexes locaux pour les BRSA, à l'exclusion de ceux instaurés par les communes, les intercommunalités, les CCAS ou les CIAS								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Conseil régional								
	(g)	0	0	0	0	0	0		Région
	(h)	0	0	0	0	0	0		Région
	Conseil départemental								
	(i)	0	0	0	0	0	0		Conseil départemental
	(j)	0	0	0	0	0	0		Conseil départemental
	CAF								
	(k)	0	0	0	0	0	0		CAF
	(l)	0	0	0	0	0	0		CAF
	MSA								
	(m)	0	0	0	0	0	0		MSA
Total droits connexes locaux (g+h+i+j+k+l+m) = [E]	0	0	0	0	0	0	0		
TOTAL ALLOCATIONS = [D]+[E] = [F]	317 480 196	337 847 427	342 917 849	517 768 873	513 180 867	512 486 769	543 298 722		
					2017	2018	2019	2020	
					Nombre d'allocataires RSA	51 805	52 554	51 927	53 679
					Coût moyen total perçu par allocataire	9 995	9 765	9 869	10 121
					Coût moyen annuel des allocations RSA par allocataire RSA	6 321	6 346	6 419	6 433
					Coût moyen annuel des primes d'activité par allocataire RSA	347	360	427	364
					Coût moyen annuel des allocations logement CAF par allocataire RSA	3 074	2 810	2 777	2 516
									#REF!

Montant brute des ressources destinées aux trois AIS (PCH, APA et RSA) qui doivent être pondérées en fonction de la clef de répartition												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS) créé en 2014						22 743 799	23 381 313	24 527 571	25 803 670	26 256 362	27 001 224	27 775 152
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							5 718 177	12 975 648	18 689 825		1 614 013	8 362 405
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)												
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014, intégré à partir de 2020 au Fonds national de péréquation des DMTO (3ème enveloppe). Attribution 2020 = 40 168 368 €. Prélèvement 2020 = 11 323 073 €						24 483 239	21 572 010	15 521 712	17 208 162	18 726 248	22 830 966	28 845 295
Clef de répartition correspond à la part du RSA / AIS (en charge nette) en %						61,10%	61,83%	60,86%	60,04%	60,06%	58,90%	58,00%
Compensation des dépenses de RSA												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'allocation, d'accompagnement et de gestion de l'allocation												
Dépenses nettes allocations RSA (+RMI pour 2009-2010) (= allocations versées - récupérations d'indus + ANV + remises)	230 390 154	245 085 896	249 839 456	259 656 394	280 707 357	303 090 899	324 242 068	329 948 368	327 449 621	333 502 615	333 331 186	345 294 928
Dépenses d'accompagnement						n.d.	n.d.	n.d.	23 488 303	22 183 702	22 849 442	0
Dépenses de gestion des allocations						n.d.	n.d.	n.d.	2 600 000	2 600 000	2 600 000	0
Total des dépenses RSA						303 090 899	324 242 068	329 948 368	353 537 924	358 286 317	358 780 628	345 294 928
Compensation au moyen des ressources de l'Etat du Fonds de solidarité des départements (FSD) et du Fonds social européen												
TIPP puis TICPE au titre du RSA	170 846 283	190 034 784	190 753 344	174 307 937	176 352 882	183 549 251	183 549 251	183 549 251	183 549 251	183 549 251	183 549 251	183 549 251
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	22 154 994	29 519 998	20 149 018	21 304 577	20 476 245	20 175 082	19 468 506	19 556 000	17 690 828	16 738 808	16 149 308	15 608 760
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS)						13 895 915	14 456 264	14 928 516	15 493 492	15 769 258	15 903 721	16 109 588
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							3 535 451	7 897 528	11 224 474	0	950 654	4 850 195
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)												
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014						14 958 671	13 337 603	9 447 170	10 332 426	11 246 761	13 447 439	16 730 271
Total des ressources servant à financer l'allocation RMI / RSA	193 001 277	219 554 782	210 902 362	195 612 514	196 829 127	232 578 919	234 347 075	235 378 464	238 290 471	227 304 078	230 000 373	236 848 065
Fonds d'appui aux politiques d'insertion puis fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à compter de 2019									2 007 348	1 923 558	1 983 295	
Financements du Fonds social européen (FSE)							3 875 314	6 104 087	4 917 329	5 703 965	4 960 196	
Total des ressources servant à financer l'accompagnement des RSA	0	0	0	0	0	0	3 875 314	6 104 087	6 924 677	7 627 523	6 943 491	0
Taux de couverture												
Taux de couverture total						77%	73%	73%	69%	68%	66%	69%
Taux de couverture des allocations nettes (hors accompagnement et gestion)	84%	90%	84%	75%	70%	77%	72%	71%	73%	68%	69%	69%
Taux de couverture des dépenses d'accompagnement						#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!	29%	34%	30%	#DIV/0!
Charge nette totale						70 511 980	86 019 679	88 465 817	108 322 776	123 354 716	121 886 765	108 446 863
Charge nette des allocations hors accompagnement et gestion	37 388 877	25 531 114	38 937 094	64 043 880	83 878 230	70 511 980	89 894 993	94 569 904	89 159 150	106 198 537	103 330 813	108 446 863
Charge nette des dépenses d'accompagnement						#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!	16 563 626	14 556 179	15 905 951	0
Dépenses par allocataire												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre d'allocataires	45 479	46 286	47 980	48 487	50 920	53 973	54 793	52 847	51 805	52 554	51 927	53 679
Dépenses totales du département par allocataire RSA						#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!	6 824	6 817	6 909	6 433
Dépenses nettes d'allocations RSA (+ RMI) par allocataire RSA	5 066	5 295	5 207	5 355	5 513	5 616	5 918	6 243	6 321	6 346	6 419	6 433
Dépenses d'accompagnement du département par allocataire RSA						#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!	453	422	440	0
Dépenses de gestion du département par allocataire RSA						#VALEUR!	#VALEUR!	#VALEUR!	50	49	50	0

Annexe n° 2 : détails des actions d'accompagnement menées par le département³¹

Sur le champ de l'inclusion, le département s'est engagé depuis de nombreuses années sur une politique offensive d'insertion des bénéficiaires du RSA en privilégiant la préparation et l'accès à l'emploi.

Le Pacte des solidarités et du développement social adopté en juin 2017 en témoigne et place la bataille pour l'emploi comme levier principal contre les exclusions.

Par ailleurs, la délibération cadre "Engagement collectif en faveur de l'emploi des personnes en situation d'exclusion" validée par l'Assemblée départementale le 17 décembre 2018, inscrit les politiques d'inclusion dans une nouvelle dynamique. En effet, cette délibération vise en premier lieu à mieux structurer et à recomposer l'offre d'insertion dans une optique d'amélioration de l'efficacité de l'action départementale. En outre, elle se saisit de leviers tels que :

- la "Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté" qui a pour ambition de lutter contre les inégalités de destin, de permettre une égalité des chances réelles et dont les maîtres-mots sont "prévention" et "accompagnement" ;
- le Plan Logement d'abord dont l'objectif est de favoriser l'accès direct au logement et d'étoffer la prévention des expulsions locatives.

Afin de parvenir à ces objectifs, le Conseil départemental mobilise les dispositifs suivants :

1. Aide à l'encadrement des Ateliers et Chantiers d'Insertion
2. Aide à l'encadrement dans les Associations Intermédiaires
3. Aide collective mobilité
4. Appui aux dispositifs d'insertion
5. Aide à l'encadrement des chantiers école
6. CUI CIE (contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi)
7. Aide à l'encadrement dans les Entreprises d'Insertion
8. ISIP (insertion sociale insertion professionnelle)

³¹ Extraits de la réponse du département aux questionnaires des juridictions financières de 2020 et de la mise à jour de juin 2021.

9. Accompagnement professionnel par les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi)
10. PLIE ingénierie « guichet unique facilitateur pour les clauses d'insertion »
11. Accompagnement renforcé des SIAE (structures d'insertion par l'activité économique) (têtes de réseaux)
12. Un emploi, un toit
13. PEC (parcours emploi compétence)
14. Référent solidarité
15. Accompagnement des travailleurs indépendants
16. Lever les freins périphériques et valoriser son image professionnelle
17. Développer un outil numérique favorisant la relation aux entreprises (MonJob62)
18. La mission insertion pour l'emploi
19. Le dispositif accueil et accompagnement des bénéficiaires du RSA primo-arrivants
20. Développement des préparatoires à tous les métiers, tous territoires confondus

Voici le détail de ces dispositifs.

1 – Aide à l'encadrement des ateliers et chantiers d'insertion

Dans le cadre de la bataille pour l'emploi conduite par le département, avec le soutien du Fonds Social Européen, des structures œuvrant sur le champ de l'insertion et de l'emploi mettent en œuvre des dispositifs qui répondent aux préoccupations départementales.

Ces opérations visent avant tout la (re)construction de l'employabilité des personnes éloignées de l'emploi ainsi que la construction de parcours d'insertion cohérents et progressifs.

Les chantiers d'insertion permanent doivent permettre de proposer des activités supports propices à l'insertion socio-professionnelle des publics cibles sur le territoire départemental.

Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi, en particulier aux Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA) et/ou aux jeunes de moins de 26 ans (prioritairement les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance) résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département.

Le département du Pas de Calais est dans l'obligation d'atteindre un volume de participants pour lesquels il connaît actuellement un certain retard. Aussi, il convient donc de prioriser l'intégration de participants inactifs ou chômeurs dans les dispositifs mis en œuvre. [...]

2 – Aide à l'encadrement dans les associations intermédiaires

[...] Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi, en particulier aux Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA) et/ou aux jeunes de moins de 26 ans (prioritairement les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance) résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département.

L'orientation peut notamment s'appuyer sur les objectifs des contrats d'engagements réciproques réalisés en lien avec les référents RSA professionnel et/ou solidarité.

Les porteurs de projets s'engagent par ailleurs à communiquer aux services départementaux la liste des participants à l'opération en présentant les informations nécessaires au contrôle de l'éligibilité de chaque participant ainsi qu'à renseigner les données relatives aux caractéristiques et à la sortie de chaque participant. [...]

3 – Aide collective à la mobilité

Dans le cadre des politiques d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA, le département soutient aujourd'hui 3 formes de projets qui visent à développer l'autonomie et la mobilité :

- L'Auto-école sociale : Mise en place d'un double accompagnement renforcé visant l'obtention du code de la route et du permis B ainsi que la définition et la validation d'un projet professionnel ;
- Le Garage social : Garages associatifs permettant d'entretenir ou réparer son véhicule dans de bonnes conditions et à un tarif adapté à sa situation financière, mais aussi d'acquérir un véhicule d'occasion ;
- Le Transport à la demande (TAD) sous deux formes : services de location de deux roues pour un accès au lieu d'emploi ou de formation ; services de transport collectif par véhicule (taxi, minibus, etc.) pour un accès au lieu d'emploi ou de formation.

4 – Appui aux dispositifs d'insertion

L'appui aux dispositifs d'insertion doit permettre de proposer des opérations innovantes, exemplaires et structurantes sur le territoire départemental. [...]

Dans tous les cas, les opérations devront respecter quelques grands principes directeurs à savoir :

- S'adresser aux publics cibles que sont les bénéficiaires de RSA et les jeunes de moins de 26 ans résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département. L'intégration dans une autre opération ou opération connexe permettant de lever les freins périphériques à l'emploi, devra être validée par le Service Local Allocation Insertion
- Proposer une trajectoire vers l'emploi pour lesdits publics ;
- Proposer un accompagnement individuel et/ou collectif.

5 – Aide à l'encadrement des Chantiers école

[...] Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi, en particulier aux Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA) et/ou aux jeunes de moins de 26 ans (prioritairement les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance) résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département.

Le département du Pas de Calais est dans l'obligation d'atteindre un volume de participants pour lesquels il connaît actuellement un certain retard. Aussi, il convient donc de prioriser l'intégration de participants inactifs ou chômeurs dans les dispositifs mis en œuvre. [...]

6 - CUI-CIE (Contrat Unique d'Insertion – Contrat Initiative Emploi)

Dans la lignée actuelle des PEC cofinancés par le département à destination des collèges et des collectivités dans le cadre d'une CAOM signée avec l'État, il a été envisagé d'expérimenter, sur le même schéma, la mise en place de contrats aidés mais dans le secteur marchand.

Désigné comme Contrat Initiative Emploi (CUI-CIE), il s'agit d'un contrat dans le secteur marchand qui facilite, grâce à une aide financière pour l'emploi, l'accès durable à l'emploi des bénéficiaires du RSA. Seuls les bénéficiaires du RSA y sont éligibles. [...]

7- Aide à l'encadrement dans les entreprises d'insertion

[...] Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi, en particulier aux Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA) et/ou aux jeunes de moins de 26 ans (prioritairement les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance) résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département. L'orientation peut notamment s'appuyer sur les objectifs des contrats d'engagements réciproques réalisés en lien avec les référents RSA professionnel et/ou solidarité. Les porteurs de projets s'engagent par ailleurs à communiquer aux services départementaux la liste des participants à l'opération en présentant les informations nécessaires au contrôle de l'éligibilité de chaque participant ainsi qu'à renseigner les données relatives aux caractéristiques et à la sortie de chaque participant. [...]

8 – ISIP (insertion sociale insertion professionnelle)

[...] Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des personnes éloignées de l'emploi, en particulier aux Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (BRSA) et/ou aux jeunes de moins de 26 ans (prioritairement les jeunes issus de l'Aide Sociale à l'Enfance) résidant dans le département du Pas de Calais, ou aux personnes ne percevant plus le Revenu de Solidarité Active mais toujours en parcours d'insertion du département. Le département du Pas de Calais est dans l'obligation d'atteindre un volume de participants pour lesquels il connaît actuellement un certain retard. Aussi, il convient donc de prioriser l'intégration de participants inactifs ou chômeurs dans les dispositifs mis en œuvre.

9 – Suivi renforcé dans l'emploi par les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi)

[...] Ces opérations visent avant tout la (re)construction de l'employabilité des personnes éloignées de l'emploi ainsi que la construction de parcours d'insertion cohérents et progressifs, c'est le cas de l'accompagnement renforcé des PLIE. La mission d'accompagnement professionnel a pour objectif principal de mener un accompagnement renforcé et de proximité, auprès de bénéficiaires du RSA et/ou jeunes de moins de 26 ans (prioritairement issus de l'Aide Sociale à l'Enfance). [...]

10 – PLIE ingénierie

Le département a fait le choix politique d'utiliser un guichet territorial unique et partenarial: le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) au sein desquels sont présents des chargés de mission dénommés « Facilitateurs » financés par le Conseil départemental mobilisés sur l'achat public socialement responsables pour :

- Assister les techniciens de la collectivité dans la rédaction des pièces de marchés
- Informer les entreprises candidates des modalités d'application de la clause d'insertion
- Assister les entreprises titulaires dans la mise en œuvre de l'action d'insertion
- Participer au repérage et à la préparation du public, en lien étroit avec le Service Local Allocation Insertion de la Maison du Département Solidarité
- Assurer le suivi de la bonne exécution de l'action d'insertion par l'emploi
- Évaluer la plus-value de la clause d'insertion et envisager les suites de parcours, en lien étroit avec le Service Local Allocation Insertion de la Maison du Département Solidarité

Le développement des projets en lien avec la politique d'achat socialement responsable doit permettre de répondre aux objectifs spécifiques qui suivent :

Conforter le rôle du facilitateur clauses dans sa mission de service public au service des entreprises comme guichet unique territorial, favoriser la mise en place de projets facilitant les liens entre l'Insertion par l'Activité Économique (IAE) et la clause, ou le repérage de candidats.

Décliner de manière opérationnelle le suivi des opérations en phase de mise en œuvre, assurer le contact entreprise...

Permettre une interface unique pour les entreprises soumises aux clauses sociales pour différents maîtres d'ouvrage et une veille active sur les parcours d'insertion ainsi construits.

Développer l'utilisation des quatre principales modalités d'insertion issues du cadre juridique de la commande publique, tout en privilégiant la diversité des secteurs d'achat et l'élargissement des publics mobilisables

Conforter et améliorer les passerelles entre le secteur économique et celui de l'insertion concourant au retour à l'emploi des publics

11 – Accompagnement renforcé aux réseaux de l'activité économique (têtes de réseaux)

[...] Le COORACE a mis en place des outils (formation métier, démarche qualité, outil d'autodiagnostic et d'amélioration continue des pratiques) pour répondre aux besoins des structures. L'objectif de ces outils est l'amélioration des pratiques d'accompagnement des SIAE pour les salariés en parcours qu'elles accueillent. [...]

12 – Un emploi, un toit

[...] Les chantiers « Un Emploi, Un toit » doivent permettre de proposer des activités supports propices à l'insertion socio-professionnelle des publics cibles sur le territoire départemental.

Les opérations proposées au travers ce dispositif s'adressent à des jeunes de moins de 26 ans éloignés de l'emploi bénéficiaires ou non du RSA, résidant dans le département du Pas de Calais, L'intégration dans une autre opération ou opération connexe permettant de lever les freins périphériques à l'emploi, devra être validée par le Service Local Allocation Insertion.

Le département du Pas de Calais est dans l'obligation d'atteindre un volume de participants inactifs pour lesquels il connaît actuellement un certain retard. Aussi, il convient donc de prioriser l'intégration de participants inactifs ou chômeurs dans les dispositifs mis en œuvre.

13 – PEC (parcours emploi compétence)

Le département du Pas-de-Calais procède à la prescription de contrats dans une logique de parcours d'insertion. Pour la mise en œuvre du PEC, il est convenu d'orienter la prescription des contrats vers les bénéficiaires du RSA – et de privilégier les employeurs s'engageant à réaliser des actions de formation et d'accompagnement. [...]

14 – Référent solidarité

Le Revenu de Solidarité Active (RSA), dont le département est chef de file, prévoit la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé et adapté à destination des bénéficiaires du RSA sans activité ou ne tirant de leur activité que des ressources limitées. [...]

15 – Accompagnement des travailleurs indépendants

[...] Dans le cadre de sa mission d'insertion et dans le droit fil des objectifs du plan national de lutte contre la pauvreté, le département a jugé nécessaire de connaître ces situations afin d'établir des parcours de sortie du RSA adaptés et contractualisés. [...]

16 – Lever les freins périphériques et valoriser son image professionnelle

[...] La mise en place d'actions telles que les « Ateliers de remobilisation vers l'employabilité des bénéficiaires du RSA » permet [aux freins sociaux]. Ce dispositif intervient sur un premier volet relatif à la mise en situation professionnelle permettant de retrouver des compétences nécessaires à l'accès à l'emploi/formation. Le second volet de ce dispositif

intervient quant à lui sur l'accompagnement de la personne pour lever les freins périphériques à l'emploi, en particulier les freins à mobilité, qu'ils soient psychologiques ou « pratiques ».

Fort de ce partenariat étroit avec le tissu associatif local et de l'action sociale de proximité entreprise, le département a souhaité dans le cadre du Plan Pauvreté aller plus loin en renforçant non seulement le volet mobilité mais aussi d'autres actions en faveur de la levée des freins périphériques à l'emploi. Plus concrètement, il a souhaité renforcer les 3 volets suivants :

Volet mobilité : développement de projets en lien avec la mobilité sur tous les territoires du département ;

Volet coaching : mise en place d'un coaching dynamique, interactif et individualisé dont l'objectif est de rendre le bénéficiaire acteur et autonome dans l'approche de l'entreprise en démystifiant sa représentation qu'il a des entretiens.

Volet garde d'enfant(s) : développement de projets permettant d'apporter des solutions aux problèmes de garde d'enfants pour faciliter les démarches d'accès à l'emploi

17 – Développer un outil numérique favorisant la relation entre les bénéficiaires du RSA et l'entreprise (MonJob62)

[...] Dans le cadre de cette politique volontariste, le département du Pas de Calais s'est doté d'une solution informatique, « MonJob62 », afin de favoriser l'accès à l'emploi des bénéficiaires du R.S.A.

Le plate-forme collaborative « MonJob62 » peut être utilisée de deux manières :

- le *Matching* qui vise à trouver l'adéquation entre les qualifications recherchées dans un besoin de recrutement en entreprise et les compétences d'un profil. Cette adéquation est calculée en comparant les concordances par un algorithme de matching ;
- le *Sourcing* qui consiste à chercher, trier, analyser des profils pour des postes précis en en minimum de temps. [...].

18 – La mission insertion par l'emploi

L'objectif de la Mission Insertion par l'Emploi, qui s'inscrit dans une démarche renforcée du Conseil départemental en complément de ses compétences de droit commun, est de contribuer au développement de réseaux pour favoriser l'accès à l'emploi des publics relevant des catégories les plus défavorisées, plus particulièrement les publics bénéficiaires du RSA et depuis 2012 les jeunes de moins de 26 ans. [...]

19 – Dispositif d'accueil et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA primo arrivants

Aussi, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le département s'engage à investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi (engagement n°5). Cet engagement passe aujourd'hui par une meilleure orientation des bénéficiaires du RSA à travers la revisite des *process* d'accueil et d'orientation des bénéficiaires du RSA visant à rappeler les droits et devoirs en matière d'allocation et d'assurer une orientation rapide et adaptée pour tous. [...]

20 - Développement des préparatoires à tous les métiers, tous territoires confondus » :

[...]

Action « atelier de remobilisation vers l'employabilité des bénéficiaires du RSA »

Dans cette optique, le département soutient une action qui s'intitule « Atelier de remobilisation vers l'employabilité des bénéficiaires du RSA ». Le premier volet de cette action vise à permettre à des personnes très éloignées de l'emploi de participer activement à des ateliers pour retrouver une confiance et des compétences par le biais d'activités supports, et de ce fait de développer leur employabilité.

Un panel large et modulable d'activités permet à chaque personne orientée de découvrir ou d'affirmer ses compétences dans des domaines variés : entretien des bâtiments et des locaux, secrétariat, conduite d'engins, conditionnement, mécanique. Ces activités sont des supports essentiels pour permettre une progression dans l'acquisition de savoir-être et de savoir-faire, et constituent un premier niveau d'accompagnement dans l'élaboration d'un parcours de formation et / ou d'emploi. Ce dispositif est actuellement mené par une structure au niveau départemental (MAHRA-le toit). Fort de son succès, le département a souhaité, dans le cadre de la Stratégie pauvreté, développer ce volet du dispositif « Ateliers de remobilisation » par le biais d'une action qui s'intitule « Développement des préparatoires à tous les métiers, tous territoires confondus ».

Action « développement des préparatoires à tous les métiers, tous territoires confondus »

[...] Deux actions marquantes qui ont pu être développées en 2019 :

L'accompagnement et l'insertion de bénéficiaires du RSA au sein de métiers agricoles ou agro-alimentaires

Une action a été proposée par le Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification Agricole et Agro-Alimentaire (GEIQ 3A). Basé à la cité de l'agriculture à Saint-Laurent-Blangy, le GEIQ 3A n'est pas stricto sensu une structure d'insertion par l'activité économique et n'était jusqu'à présent que peu soutenu par le département. La particularité du GEIQ 3A réside dans l'insertion et la qualification de son personnel.

Confronté à une forte problématique de recrutement dans ce secteur, le GEIQ 3A s'est rapproché du département en 2018 afin d'entreprendre un partenariat « Gagnant-Gagnant », celui de la rencontre entre l'offre et la demande. Véritable pourvoyeur d'emplois, le GEIQ propose aux publics qui en sont éloignés, un accompagnement technique et socio-professionnel renforcé permettant d'acquérir, le temps d'un contrat de professionnalisation de 18 mois, de solides bases du métier souhaité au sein d'une entreprise agricole ou agro-alimentaire. En échange d'une volonté affirmée et d'un projet professionnel consolidé, le bénéficiaire se voit ainsi proposé un réel suivi tout au long du parcours. Le salarié bénéficie également d'un accompagnement social.

L'accompagnement renforcé et individualisé par le biais du parrainage

Une 2ème action portée par l'association « TOUS PARRAINS » a été soutenue en 2019. Comme son appellation le laisse penser, cette association loi 1901, basée à Boulogne-sur-Mer, a pour principale mission de mobiliser un réseau de bénévoles parrains – marraines pour la mise en œuvre du parrainage dans le but d'accompagner notamment les personnes les plus éloignées de l'emploi. Pour y parvenir, elle mobilise des moyens humains et financiers pour promouvoir l'idée et les principes du parrainage. Elle s'associe par ailleurs à un ensemble représentatif de partenaires - acteurs économiques et sociaux concernés, qui apporte des ressources à l'association. L'association s'appuie sur des acteurs ayant une parfaite connaissance du monde économique et de ses besoins, l'association constitue un réel atout pour augmenter le taux de réussite des bénéficiaires du RSA à l'embauche.