



**DIAGNOSTIC ET BILAN**  
**DU PROGRAMME DÉPARTEMENTAL D'INSERTION**  
**ET DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS (PDILE)**  
**2009-2013**



### Éléments de diagnostic socioéconomique de l'Allier

#### La structure du territoire, un élément fondamental dans l'identification de dynamiques sociales et économiques

L'Allier, second département de la Région Auvergne en nombre d'habitants, avec plus de 342 000 habitants constitue un territoire marqué par des évolutions sociodémographiques importantes. Le département ne bénéficie que faiblement du renouveau démographique observé sur l'ensemble de la Région Auvergne : si l'Allier redevient depuis 1999, un territoire attractif, en disposant d'un solde migratoire positif notamment au niveau de ses principales agglomérations, la natalité, faible, des habitants de l'Allier ne permet pas d'endiguer un déclin démographique constant depuis les années 1960.

Ces évolutions n'ont pas pour autant modifié profondément la répartition géographique de la population sur le territoire, marquée par la prégnance de nombreuses communes rurales dans l'ensemble du département (248 communes rurales contre 36 urbaines) et l'armature urbaine « tricéphale » organisant le département autour des bassins de Vichy, Montluçon et Moulins. Cette trame territoriale a une importance notable pour l'appréhension des enjeux de déploiement d'une politique d'insertion à l'échelle des territoires.

La structuration en bassins induit une répartition des services limitant l'isolement des campagnes en rendant ainsi selon l'Insee, **un pôle urbain et ses services accessibles en moins de 45 minutes à 92% de la population**<sup>1</sup>. Cette mesure de l'accessibilité ne saurait toutefois masquer le véritable enjeu que représente la question de la mobilité à l'échelle des territoires : la nécessité de se déplacer pour accéder aux principaux services peut devenir une contrainte pour les publics ne disposant des ressources financières, physiques ou psycho-sociales pour vivre une mobilité sans entrave.

A un autre niveau, cette relation entre pôles urbains et communes rurales appelle au **développement de services de proximité**, devenant un secteur d'emploi important. On estime ainsi que **56% des emplois locaux dépendent de la demande locale** (des résidents du département)<sup>2</sup>. De fait, le secteur des services à la personne, notamment dans le champ de la santé et de l'action sociale, devient un des gisements d'emploi d'importance au niveau départemental, enregistrant même un dynamisme plus important qu'au niveau national. Les acteurs publics et économiques des territoires sont ainsi des agents essentiels du développement social à l'échelle des bassins en

<sup>1</sup> INSEE Auvergne, Dossiers régionaux, n°10,

<sup>2</sup> Insee, statistiques locales, Sphères de l'économie, 2010



constituant des leviers fondamentaux pour la promotion d'une offre d'emploi accessible aux publics en insertion.

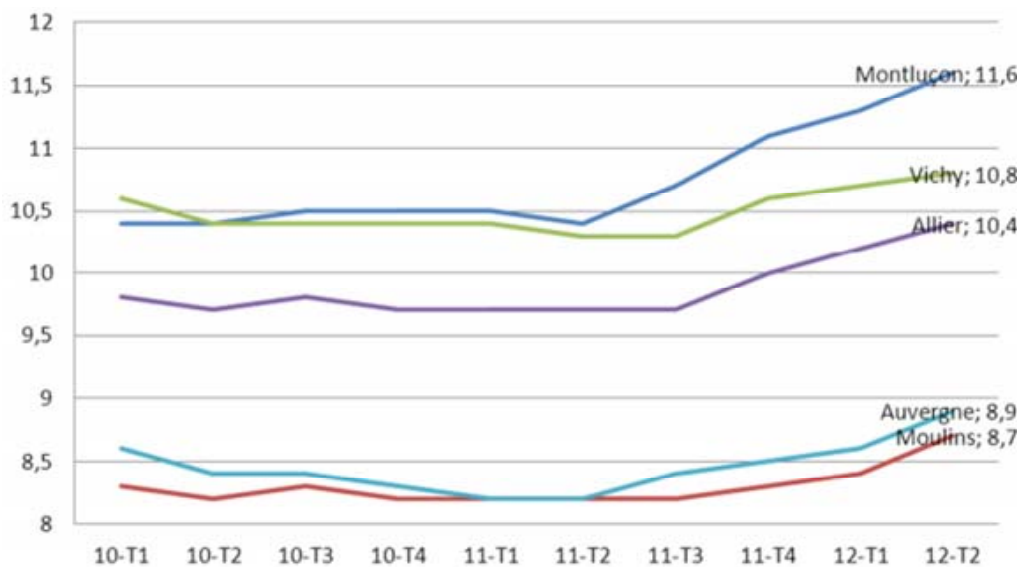
## Face à la dégradation des indicateurs économiques, une politique d'insertion essentielle

Marqué par un chômage en augmentation, qui affecte particulièrement les publics confrontés à des difficultés de retour à l'emploi (sénior), le département de l'Allier est confronté à un enjeu de progression du nombre de personnes bénéficiaires des minima sociaux, en tout premier lieu, les bénéficiaires du RSA. Dans un contexte où les marges d'action du Département et ses partenaires sont contraintes, l'identification de leviers les plus pertinents pour apporter aux publics précaires les outils de leur inclusion sociale et professionnelle constitue un enjeu majeur pour l'ensemble des politiques publiques d'insertion, d'emploi et de développement économique.

### *Un poids croissant des bénéficiaires du RSA qui résulte de la progression du chômage*

Si l'Allier suit la dynamique régionale de dégradation du marché de l'emploi, le département se démarque par un taux de chômage supérieur à la moyenne auvergnate et par sa forte évolution depuis le troisième trimestre 2011. Il s'élève ainsi à 10,4% au deuxième trimestre 2012 contre 8,9% pour l'Auvergne. La tendance se poursuit puisqu'en avril 2013, Pôle Emploi recense une progression de plus de 6% de la Demande d'Emploi en Fin de Mois (ABC) sur les douze derniers mois. Cette progression est plus fortement due à la hausse des demandeurs d'emploi de catégorie A, cherchant un emploi quel que soit le type de contrat (+8,3%).

### **Evolution du taux de chômage au sens de l'INSEE**



Source: INSEERG - PE



### **Nombre et évolution des DEFM dans l'Allier**

	<b>Nombre de DEFM fin avril 2013</b>	<b>Evolution Avril 2012-Avril 2013</b>
Catégorie A	16 192	8,30%
Catégories A.B.C	25 019	6,70%

Source : Pôle Emploi – SPEL 06/2013

Cette hausse du chômage est concomitante d'une diminution de l'offre d'emploi qui rend les perspectives de retour vers l'emploi de plus en plus difficiles pour les plus fragiles. En effet, entre avril 2012 et avril 2013, l'offre d'emploi enregistre une baisse de 19,4%<sup>3</sup>. Les travailleurs les plus précaires sont sans doute davantage concernés par ce mouvement comme en témoigne une baisse supérieure à 21% des offres d'emplois temporaires et occasionnels qui limitent ainsi l'accès au marché de l'emploi et, dans le meilleur des cas, à un complément d'activité. En outre, les séniors sont de plus en plus touchés par ce chômage croissant. De fait, si cette catégorie représente près de 25% des demandeurs d'emplois, elle a surtout enregistré la plus forte progression du nombre de demandeurs d'emplois, soit 16,3% entre avril 2012 et avril 2013.

### **Evolution du nombre de Séniors Demandeurs d'Emploi (Catégorie A) par bassin**

	<b>Nombre fin Avril 2013</b>	<b>Evolution Avril 2012-Avril 2013</b>	<b>Part des séniors</b>
Montluçon	1 393	15,7%	24,8%
Moulins	1 034	12,9%	23,3%
Vichy	1 654	19,0%	25,7%
Allier	4 081	16,3%	24,7%

Source : Pôle Emploi – SPEL 06/2013

Cependant ce constat est à nuancer au regard des disparités territoriales existantes. De fait, l'évolution du taux de chômage affecte plus fortement les bassins de Montluçon et de Vichy qui atteignent respectivement 10,8% et 11,6% au deuxième trimestre 2012, de plus, Vichy connaît l'augmentation la plus importante de la part de ses séniors parmi les demandeurs d'emploi (+19%).

<sup>3</sup> Source : SPEL Juin 2013 – Données brutes Pôle Emploi à fin avril 2013



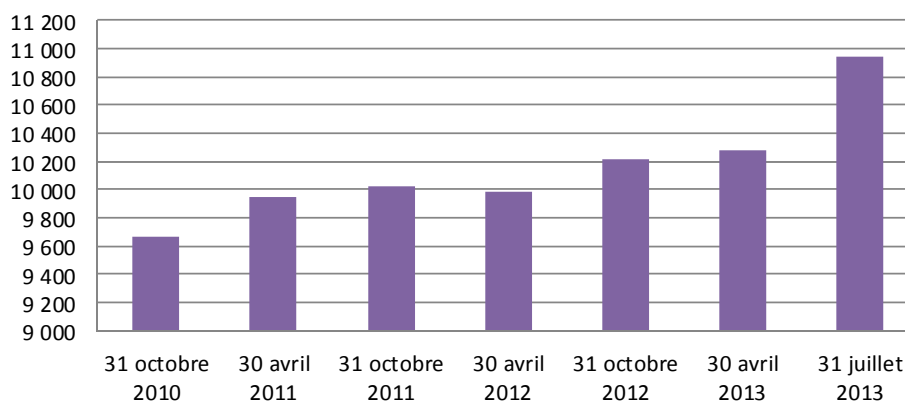
Avec un taux de chômage équivalant à 8,7%, le bassin de Moulins se démarque de ses deux territoires voisins puisqu'il est inférieur à la moyenne régionale. Le bassin de Moulins se caractérise également par sa part la plus faible de séniors parmi ses demandeurs d'emploi de catégorie A dans le département (23,3%), se situant en cela en dessous de la moyenne auvergnate (24,7%).

La dégradation du marché de l'emploi et la hausse d'un chômage qui affecte les séniors en particulier viennent peser sur les perspectives d'évolution du nombre d'allocataires du RSA. De fait, en conduisant à une exclusion plus forte des demandeurs d'emplois du marché du travail à terme, ces deux phénomènes peuvent exercer une pression importante sur le dispositif RSA. Ainsi, en 2012, 20,7% des demandeurs d'emploi en fin de mois sont bénéficiaires du RSA et inversement, plus de 78% des bénéficiaires du RSA sont inscrits auprès de Pôle Emploi.

### *Une augmentation des bénéficiaires du RSA Socle et du RSA Activité*

Le département de l'Allier se caractérise par une augmentation soutenue du stock de bénéficiaires du RSA entre octobre 2010 et juillet 2013. Si une baisse du nombre des bénéficiaires apparaît au printemps 2012, elle s'avère ponctuelle. De fait, les douze mois suivants se caractérisent par une augmentation modérée du nombre de bénéficiaires contrastant ainsi avec la hausse conséquente constatée en juillet 2013.

**Evolution du nombre de bénéficiaires du RSA (du 31 octobre 2010 au 31 juillet 2013) - Département de l'Allier**



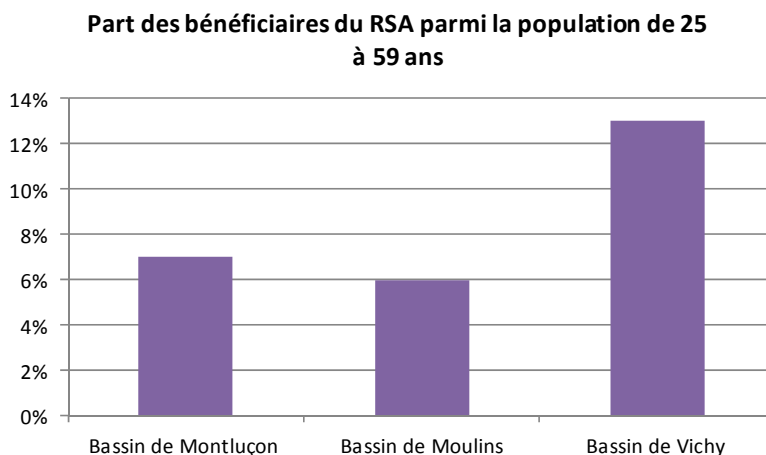
Source : Données CAF et MSA, droits ouverts et versables, au 31 juillet 2013

Toutefois cette évolution du nombre d'allocataires du RSA ne revêt pas un caractère uniforme. Des disparités apparaissent entre les trois bassins.

Au 31 juillet 2013, le bassin de Vichy concentre l'essentiel du volume de bénéficiaires du RSA à l'échelle du département (43%) soit près du double du bassin de Moulins (23%) et contre 34%. Cette répartition est confortée par la part de bénéficiaires du RSA parmi la population âgée de 25 à 59 ans.



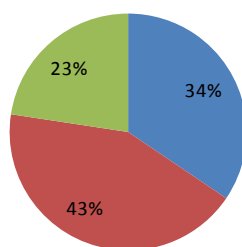
Ainsi, le bassin de Vichy se démarque par son taux le plus élevé puisque **13% de ses 25-59 ans sont bénéficiaires du RSA, contre 4% pour le bassin de Moulins et 7% pour le bassin de Montluçon.**



Source : Données CAF et MSA, droits ouverts et versables par UTSA, au 31 juillet 2013 et données INSEE 2010

**Répartition territoriale du nombre de bénéficiaires du RSA - juillet 2013**

■ Bassin de Montluçon ■ Bassin de Vichy ■ Bassin de Moulins

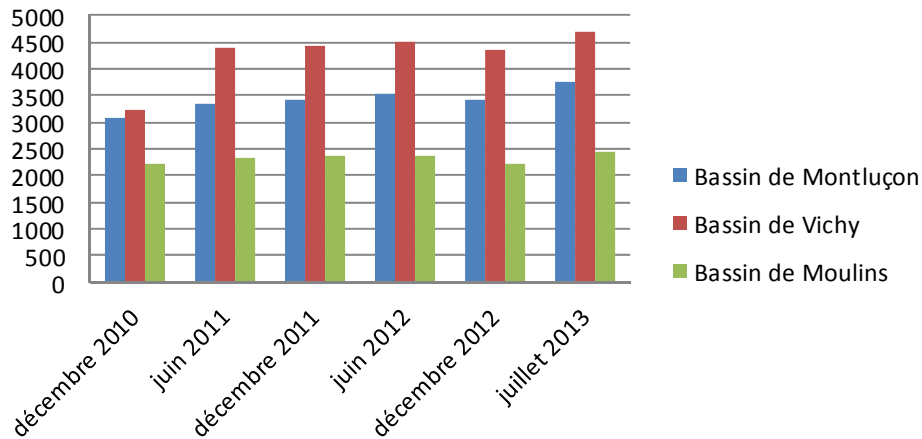


Source : Données CAF et MSA par UTAS, droits ouverts et versables, au 31 juillet 2013

**Le bassin de Vichy se distingue aussi par l'augmentation la plus importante de la part de ses bénéficiaires depuis décembre 2010.** Une forte progression du nombre de bénéficiaires du RSA sur les bassins de Moulins et Montluçon est également observable depuis la fin de l'année 2012, bien qu'elle soit plus ténue sur le bassin de Moulins. Ce mouvement est d'autant plus visible qu'il fait suite à un reflux, en décembre 2012, du nombre de bénéficiaires sur les trois bassins pour atteindre des chiffres comparables, voire inférieurs, à ceux de décembre 2011.



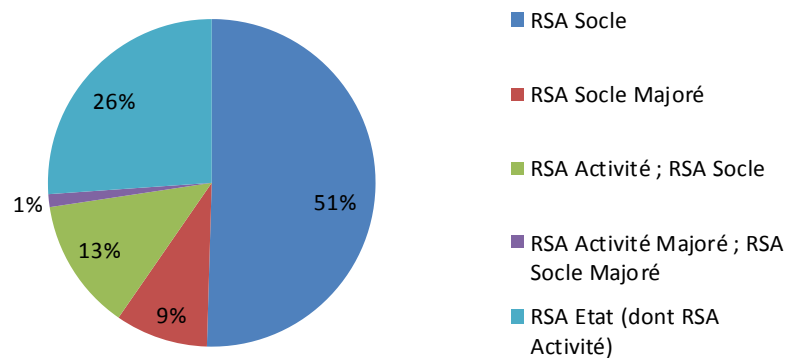
### Evolution du nombre de bénéficiaires du RSA (décembre 2010 à juillet 2013)



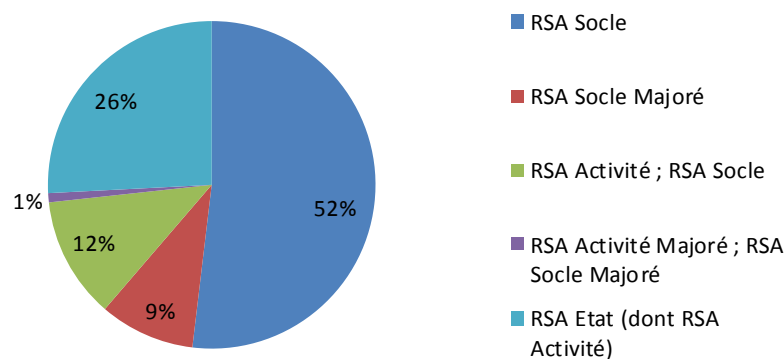
Source : Données CAF et MSA par UTAS, droits ouverts et versables, au 31 juillet 2013

Au niveau départemental, la majorité des bénéficiaires du RSA touche l'allocation socle (52% en juillet 2013) tandis que 12% d'entre eux reçoivent le RSA Socle et Activité, les bénéficiaires du RSA Socle Majoré et ceux qui perçoivent le RSA Activité Majoré et le RSA Socle Majoré représentent quant à eux, respectivement, 9% et 1% des bénéficiaires. Les allocataires du RSA pris en charge par l'Etat (RSA Activité, RSA Contrats aidés, RSA Jeune) représentent 26% du volume des bénéficiaires.

### Distribution du RSA par type - Décembre 2010 - Département



### Distribution du RSA par type - Juillet 2013 - Département



Source : Données CAF et MSA, droits ouverts et versables, au 31 juillet 2013

Il est intéressant d'analyser de façon plus approfondie l'évolution de la typologie des bénéficiaires du RSA entre décembre 2010 et juillet 2013, à l'échelle du département. La part du RSA Etat connaît une évolution contrastée. Marquée par une hausse entre décembre 2011 et décembre 2012 (de 26% à 27%), puis par une baisse jusqu'en décembre 2012 (25%), la part des bénéficiaires du RSA pris en charge par l'Etat remonte à 26% en juillet 2013. **Cette évolution dépend étroitement de celle du nombre de bénéficiaires du RSA Activité puisqu'ils constituent quasiment l'essentiel des bénéficiaires du RSA pris en charge par l'Etat. Cette catégorie ne cesse de croître depuis décembre 2010 (2 140 personnes) pour atteindre un nombre particulièrement élevé de bénéficiaires du RSA Activité en juin 2012 (2 535) avant de connaître une diminution en décembre 2012 (2 199) et de progresser de nouveau en juillet 2013 (2 456).**

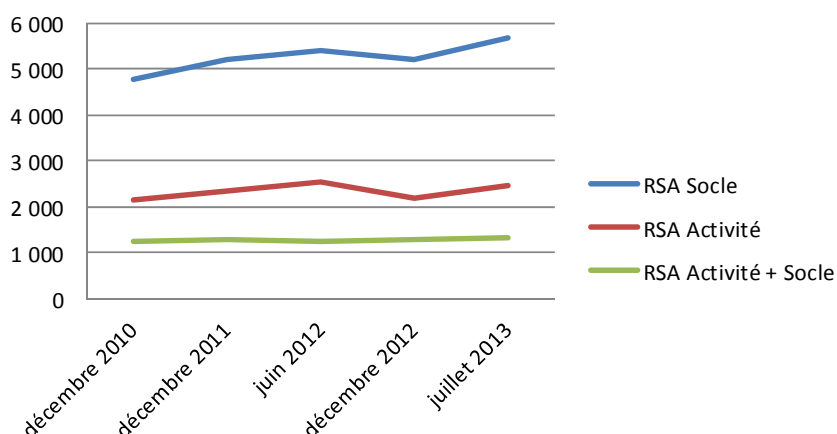
**Par ailleurs, l'augmentation quasi-constante du nombre et de la part des bénéficiaires du RSA Socle (de 51% en décembre 2010 à 52% en juillet 2013) reflète un marché de l'emploi dégradé qui exclut peu à peu une partie de la population active.** Ce constat est visible au niveau des territoires, notamment sur le bassin de Vichy et de Montluçon sur lesquels les bénéficiaires du RSA Socle représentent désormais plus d'un bénéficiaire sur deux : les bénéficiaires du RSA socle représentaient en effet en décembre 2010, 48% des bénéficiaires sur le bassin de Montluçon et 42% sur le bassin de Vichy contre respectivement 52% et 54% en juillet 2013. Sur le bassin de Moulins, les bénéficiaires du RSA Socle représentaient en 2010, 47% des bénéficiaires et 48% en 2013.

En outre il convient de remarquer la part croissante qu'occupent les personnes percevant le RSA Socle et le RSA Activité puisqu'elles représentent 13% en juillet 2013 contre 12% en décembre 2010.





### Evolution de la nature du RSA perçu par les bénéficiaires



Source : données CAF et MSA, droits ouverts et versables au 31 juillet 2013

### Une augmentation des bénéficiaires du RSA Socle et du RSA Activité

Face au volume important de demandeurs d'emploi, des seniors notamment, et du nombre de bénéficiaires du RSA Socle, le déploiement de dispositifs visant à faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi et à lever les difficultés sociales et professionnelles lui faisant obstacle, devient une priorité à l'échelle du département. Pour ce faire, les contrats uniques d'insertion et les emplois d'avenir et contrats de génération constituent des leviers importants d'action pour le Département et ses partenaires.

En raison de la consommation importante de l'enveloppe des CUI les années précédentes dans le département et des besoins d'insertion, que traduisent l'état du marché de l'emploi et l'augmentation croissante des bénéficiaires du RSA, **l'Allier dispose pour l'année 2013 de près d'un tiers de l'enveloppe régionale des contrats aidés**, contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et contrat d'initiative emploi (CIE) confondus recouvrant ainsi respectivement les secteurs d'activité non marchands et marchands. 2 459 contrats d'accompagnement dans l'emploi ont ainsi été programmés sur l'année 2013.

### Evolution de l'enveloppe des CUI

	Enveloppe CUI-CIE au 9 juin 2012		Enveloppe CUI-CAE au 9 juin 2013	
	Programmation 1er semestre 2013	Prescription	Programmation 1er semestre 2013	Prescription
Montluçon	60	52	312	328
Moulins	46	29	278	297
Vichy	76	59	358	389
Allier	182	163	948	1 088

Source : ASP - SPEL 06/2013



La mobilisation des CAE et des CIE se trouve effective à l'échelle du département en juin 2013 comme en témoigne la prescription de l'enveloppe semestrielle des CUI sur les trois bassins. Ainsi, au 9 juin 2013, le bassin de Moulins fait état de 297 prescriptions pour 278 CAE programmés, celui de Montluçon de 328 pour 312 et celui de Vichy de 389 pour 358. Toutefois, ce constat est à nuancer concernant les CIE dans la mesure où les prescriptions sont plus faibles, notamment sur le bassin de Moulins (29 pour 46).

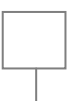
Conçus pour proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifiés, les emplois d'avenir constituent une perspective importante pour le prochain PDILE. Actuellement, les premiers éléments de bilan font état d'une dynamique en cours de développement à l'échelle du département. Ainsi, 196 emplois d'avenir ont été signés à la mi-juin 2013, essentiellement sur le bassin de Moulins (93 sur 196) et très majoritairement dans le secteur non-marchand (175 sur 196). Seuls 5 contrats ont été arrêtés à la mi-juin, exclusivement dans le domaine non-marchand. Le potentiel de recrutement en emploi d'avenir est estimé, à mi-juin, à 237 jeunes.

En outre, dans l'attente des effets de la mobilisation des services de l'Etat et de l'offre de service de Pôle Emploi, les contrats de génération tendent à se développer progressivement bien que le volume demeure encore modeste (15 contrats signés).

### **Synthèse**

L'ensemble de ces éléments de contexte soulèvent ainsi différentes perspectives pour la mise en œuvre du prochain PDILE. Considérant les tendances observées sur les trois bassins en matière de confrontation des volumes d'offres d'emploi et de demandeurs d'emploi, l'atonie des marchés locaux de l'emploi constitue un signal d'alerte important pour les acteurs de l'emploi, de l'insertion et de la formation. La situation fragile de la création d'emplois doit interroger les modalités de soutien à l'activité économique pour garantir l'existence de perspectives d'accès à l'emploi pour l'ensemble des publics, y compris les plus fragiles.

La progression du RSA, tant chez les travailleurs précaires, bénéficiaires du RSA Activité, que chez les personnes les plus éloignées de l'emploi recevant le RSA Socle, est une dynamique devant être suivie avec attention. Si des variations importantes existent sur les différentes périodes d'observation, la tendance à l'augmentation du volume de bénéficiaires est marquante et, si la dégradation du marché de l'emploi se poursuit, pourrait être amenée à s'accroître davantage. Face à cette dynamique, la programmation d'une offre d'insertion doit permettre d'apporter des outils à des publics confrontés à une grande variété de situations (faible niveau de formation, démobilité, mobilité, âge...) afin de permettre aux personnes de mobiliser les leviers essentiels à leur insertion et à leur autonomie.



## I. Éléments de bilan du PDILE 2010-2013

### Liminaire : la réalisation du bilan du PDILE

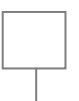
#### *La méthodologie générale de réalisation du bilan partagé*

Le Département a souhaité conduire la révision de son PDILE en organisant différents temps et formes de travail collectif et consultations d'acteurs soit :

- Trois « rencontres territoriales » sur les bassins de Vichy (12 février), Moulins (14 février) et Montluçon (19 février) avec les travailleurs sociaux et les directions du Département concernées par la mise en œuvre du PDILE. Ces réunions ont permis de débattre de l'offre d'insertion mobilisable, d'identifier les dispositifs posant problème, d'évaluer la qualité du partenariat local, de cerner les enjeux émergents et de questionner le sens des outils et orientations du PDILE.
- Une réunion partenariale sur la journée du 12 mars avec l'ensemble des partenaires de l'insertion a été l'occasion de réaliser un bilan qualitatif de la mise en œuvre de la politique d'insertion en permettant aux différents acteurs de partager leur vision de l'offre d'insertion et de déterminer les enjeux de coordination existants.
- Des temps de consultation des bénéficiaires du PDILE à travers la conduite d'entretiens individuels et de « focus groupes » afin d'interroger la pertinence des outils proposés dans le PDILE et d'interroger l'offre d'insertion existante (cf. infra)
- L'organisation de trois réunions thématiques, à la suite des premiers travaux de bilan, afin d'approfondir les constats sur trois enjeux spécifiques :
  - L'accès aux droits
  - Le logement
  - L'insertion par l'activité économique
- Enfin, la tenue en septembre de réunions partenariales associant acteurs locaux de l'insertion et services du Département, à l'échelle des 3 bassins, afin de pouvoir partager les principales conclusions du bilan du PDILE.

#### *La consultation des publics du PDILE*

Dans le cadre de ces travaux, le Département a entendu organiser un **temps de consultation des bénéficiaires d'actions d'insertion sur les différents bassins du département**. Sous la forme d'**entretiens conduits collectivement et individuellement**, cette phase « d'enquête » auprès des



bénéficiaires de la politique d'insertion devait notamment permettre de disposer de leur regard sur les dispositifs existants et de recueillir leurs éventuels attentes et besoins.

A travers la reconstitution des parcours et les échanges sur les modalités concrètes de participation à des actions d'insertion, l'intérêt de ces deux types de consultation des usagers ne résidait pas tant dans son caractère représentatif et exhaustif que dans la **restitution de parcours individuels permettant d'illustrer de manière précise et « incarnée » des éléments généraux d'analyse des problématiques des politiques départementales d'insertion**. Dans cette optique, il s'est agit de mettre en évidence des points essentiels dans le déroulement d'un parcours, ayant notamment trait à la problématique initiale ayant entraîné l'entrée dans le dispositif RSA, la nature et la qualité de l'accompagnement social et professionnel proposé, l'articulation entre les différentes actions d'insertion, la coordination entre les partenaires de l'insertion, la prise en compte des problématiques « connexes (santé, logement...),etc.

La première phase de ce temps de consultation a consisté en **l'organisation de deux Focus-groupes réunissant des participants à des chantiers d'insertion et des ateliers de mobilisation personnelle et professionnelle sur les bassins de Vichy (UTAS Vichy Agglo et Sud Allier) et de Montluçon (UTAS Montluçon et Ouest Allier)**. Il s'agissait là d'interroger les bénéficiaires de ces actions sur des éléments permettant de « sonder » leur appréhension de la phase d'orientation vers lesdites actions et de la manière dont celles-ci peuvent s'inscrire dans leurs parcours d'insertion respectifs.

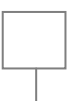
Dans un second temps ont été organisés **16 entretiens individuels avec des bénéficiaires du RSA des trois UTAS du département**<sup>4</sup>. D'une durée de 45 minutes en moyenne, ces entretiens ont permis de recueillir leur expérience et avis sur des points tels que l'effectivité et la cohérence des accompagnements, la compréhension des notions de parcours et de contractualisation, l'articulation entre les différentes actions d'insertion, l'adhésion aux modalités d'accompagnement et à l'offre d'insertion, etc.

De façon synthétique, les principaux constats de cette consultation ont permis de faire remonter quatre éléments majeurs :

1. Une **information sur l'accès au RSA et les droits connexes** existants qui apparaît **claire aux bénéficiaires**, mais des inquiétudes exprimées et des difficultés recensées quant **aux effets de seuils existants et la variation de leur niveau de revenu** et de droits ouverts.
2. Une **prescription opérante vers l'offre d'insertion**: toutes les personnes interrogées ont bénéficié ou se sont vu proposer des actions d'insertion. En revanche, des interrogations fréquentes quant à **la pertinence de l'action** qui leur est proposée, notamment lorsqu'elle apparaît occupationnelle (ex. AMP).

---

<sup>4</sup> Organisés les 3, 4 et 5 juin dans les locaux de l'UTAS de Montluçon, des CMS de Bourbon-l'Archambault et moulins, et de l'UTAS de Vichy



3. Une **spécificité de l'accompagnement RSA** et la notion de **parcours d'insertion** qui apparaissent très faiblement chez les bénéficiaires.

Les outils de construction du parcours ne sont pas connus : **Contrats d'Engagement Réciproque (CER) ou Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) et la notion de contractualisation** ne sont pas identifiés, un lien avec **l'évaluation de la pertinence de la prescription** vers une action pour certains bénéficiaires.

Concernant la relation avec **l'accompagnateur social**, la souplesse et la réactivité de la relation entraîne dans certaines situations **une « dilution » de la notion d'accompagnement pour des démarches d'insertion** proprement dites.

Concernant la relation avec **le référent Pôle Emploi**, de fortes interrogations existent quant à la **régularité et l'accompagnement effectif** dans la résorption de problématiques d'insertion hors du champ professionnel.

4. **La mobilité comme frein principal à une pleine adéquation entre offre d'insertion mobilisée et besoins des bénéficiaires.**

Ces éléments ont permis d'engager une réflexion partenariale à la fois sur les principaux constats pouvant être formalisés dans le cadre du diagnostic en interrogeant notamment des notions comme la contractualisation et la référence unique, ou encore les atouts ou faiblesses de certains dispositifs programmés dans le PDILE. C'est à partir de ces constats qu'ont ainsi pu être développées certaines orientations du PDILE à venir.

#### *Programme du bilan du PDILE 2010-2013*

Ce bilan s'inscrit dans la continuité des travaux engagés tout au long de la démarche, en réalisant un état des lieux des atouts et problématiques de fonctionnement des actions et dispositifs programmés dans le cadre du PDILE 2010-2013.

Le bilan est donc organisé autour des 4 principaux axes du précédent PDILE :

- ☞ L'accès aux droits et l'accompagnement
- ☞ La mobilisation pour concourir à une meilleure autonomie
- ☞ L'accompagnement vers et dans l'emploi
- ☞ Le développement des relations avec le monde économique

Sont ainsi exposés les principaux enjeux et pistes de réflexion qui ont été développées au cours du diagnostic partagé et qui ont conduit à l'identification de plusieurs pistes de travail pour l'élaboration du prochain PDILE.



## Axe 1. L'accès aux droits et l'accompagnement

Priorité première du Programme Départemental d'Insertion et de Lutte contre les Exclusions, l'accès aux droits et l'accompagnement des publics fragilisés constituent des questions fondamentales pour bâtir les bases d'une action d'insertion. Le bilan des dispositifs du précédent PDILE a permis de relever trois enjeux majeurs pour la mise en œuvre des actions et initiatives de ce premier axe du Programme. L'évaluation de leur pertinence permet de proposer des pistes de réflexion pour le prochain PDILE.

*Assurer la réalité de l'accès aux droits RSA et aux droits connexes en développant les actions d'information collective et en accompagnant la gestion des droits*

L'un des premiers enjeux de l'accès aux droits et de l'accompagnement des publics précaires est **d'assurer**, avant toute chose, **la réalité de l'accès aux droits RSA et aux droits connexes en garantissant de la pleine information des publics fragilisés dans l'ouverture des droits (dont le RSA) et en accompagnant la gestion des droits**. Pour ce faire, la conduite, au niveau des territoires, d'expérimentations en matière de diffusion de l'information et d'actions collectives sur des thématiques spécifiques (parentalité, le budget, le logement, santé, etc.) avec les partenaires territoriaux, a été privilégiée.

*Des retours d'expérimentation positifs quant aux modèles d'informations collectives*

Animé conjointement par Pôle Emploi, la CAF, la CPAM et le Département, un **modèle d'informations collectives a été expérimenté sur le bassin de Moulins**. La présence assidue des allocataires témoigne d'une **expérimentation fructueuse** qui garantit la gestion de l'ouverture du droit et de l'accompagnement en facilitant la réalisation de l'entretien de diagnostic. En outre, la présentation des différents acteurs institutionnels de l'insertion facilite l'identification des institutions référentes et, par conséquent, l'ouverture des droits connexes (CPAM, CAF).

Au regard de ce **bilan**, la question des outils et démarches favorisant l'ouverture des droits RSA et la construction de procédure d'orientation et de diagnostic des bénéficiaires est apparue comme un enjeu important pour la mise en œuvre du PDILE. Si ce type de démarche nécessite de pouvoir évaluer la capacité d'engagement des différents partenaires et des ressources nécessaires à l'organisation d'informations collectives au niveau des territoires, il est essentiel de pouvoir interroger dans le cadre du prochain Programme, les modalités d'information et de coordination dans l'ouverture des droits afin de pouvoir limiter les problématiques de non-recours et les coûts de coordination ultérieurs pour l'ouverture de l'ensemble des droits connexes, notamment la CMU complémentaire (CMU-c).



*Des actions collectives pertinentes mais dont le rôle dans les démarches d'accompagnement et leurs modalités de mise en œuvre nécessitent d'être clarifiées*

Projets conduits au niveau des Unités Territoriales d'Action Sociale, en lien avec les collectivités et les acteurs associatifs locaux, les actions collectives visent à renforcer l'autonomie et l'accès aux droits des personnes accompagnées en ouvrant un premier temps d'accompagnement des publics à partir de supports diversifiés. En cela, les **actions collectives telles qu'elles sont initiées dans le cadre du PDILE constituent un outil de travail avec les publics jugé pertinent dans les thèmes et les activités proposés**. Leur positionnement dans le cadre du PDILE et leur articulation avec les autres actions d'insertion et démarches d'accompagnement peut toutefois être interrogé à l'avenir. De même, les modalités de préfiguration et de mise en œuvre concrètes de ces actions par les UTAS constituent un point nécessitant d'être révisé dans le cadre du prochain Programme.

Ainsi, il est apparu essentiel, dans le cadre de la révision du PDILE, de réfléchir aux **articulations envisageables** entre les actions collectives et les Ateliers de Mobilisation Personnelle (AMP), de même qu'aux méthodes d'élaboration du projet (des outils de diagnostic au type de la démarche et à son portage) et à la logistique du projet telle que la gestion de la mobilité et la mutualisation des outils de communication.

*Prévenir l'insécurité financière des bénéficiaires en anticipant et accompagnant la gestion des droits : un enjeu de coordination toujours présent au niveau des territoires*

Si le précédent PDILE soulignait l'évolution importante induite par le RSA en matière d'intéressement aux droits connexes en fonction du niveau de revenu, il n'a pas nécessairement conduit à anticiper les difficultés pouvant être rencontrées par les bénéficiaires faisant face à une instabilité de leur revenu disponible du fait de ce système.

Cet enjeu est devenu, à mesure que les dispositifs du PDILE se sont mis en place, une question récurrente dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Il convient de dissocier deux problématiques.

Tout d'abord, la question de l'ouverture effective des droits est une priorité recensée par l'ensemble des acteurs, considérant que **l'insertion des publics ne saurait souffrir de difficultés dans l'ouverture de certains droits connexes du fait de coûts de coordination importants entre les organismes gestionnaires de ces droits**. En la matière, le travail engagé entre le Département et la CPAM a représenté un progrès fondamental pour assurer aux bénéficiaires du RSA une ouverture plus réactive de leur droit à la CMU-c. En contribuant au rapprochement des professionnels pour œuvrer à une meilleure connaissance des procédures et complétude des dossiers et l'identification de référents, ainsi qu'à la mise en œuvre d'informations collectives, les deux institutions ont ainsi cherché à limiter le risque de non-recours aux droits en matière de couverture santé. La poursuite de ce type de démarche entre le Département et ses organismes partenaires (CPAM, CAF, MSA...) apparaît en cela essentielle dans le cadre du futur Programme, en œuvrant à la mise en place d'outils



et procédures pour l'automatisme de l'ouverture des droits (à l'instar des procédures définies entre le CNAM et la CNAF pour l'accès à la CMU-c) et au rapprochement toujours nécessaire entre agents de chaque institution.

A un deuxième niveau, la question de la sécurisation financière des bénéficiaires du RSA confrontés à une modulation de leur revenu disponible en fonction de leur éligibilité à certains droits connexes liée à une période d'activité ponctuelle ou formation rémunérée, est une problématique reconnue comme fondamentale par le Département. Souhaitant alerter ses partenaires et les instances nationales en charge de la politique du RSA quant aux effets fortement déstabilisateurs de ces effets de seuil, le Département entend travailler au niveau départemental, à une meilleure anticipation de ce type de difficultés dans le cadre du PDILE. Œuvrer à une meilleure information et accompagnement des bénéficiaires quant aux situations conduisant à une modulation de leurs revenus et droits ouverts constitue ainsi une piste de réflexion que le Département entend approfondir dans le cadre de la mise en œuvre du prochain Programme, en considérant toutefois les enjeux de coordination que cette problématique soulève.

*Accompagner les démarches des bénéficiaires et prévenir l'accumulation des difficultés financières et sociales des publics : une mobilisation partielle des dispositifs d'aide ponctuelle prévus par le PDILE*

Le Département et ses partenaires institutionnels et associatifs disposent de différents outils financiers proposés par le PDILE pour **prévenir et traiter les difficultés financières et sociales des publics précaires**. La mobilisation de ces aides financières ponctuelles (Fonds d'Aide à l'Insertion, Micro-Crédit Personnel, l'Aide Personnalisée à la Reprise d'Emploi) était l'un des points importants du bilan du précédent PDILE.

Aide financière ponctuelle proposée par le Département destinée à apporter un complément financier à la prise en charge des projets d'insertion des bénéficiaires du RSA, le **Fonds d'Aide à l'Insertion** s'est trouvé être un outil fondamental pour l'accompagnement des publics concernés au niveau des territoires. Le fonds, défini initialement comme un outil d'appui à la réalisation des démarches d'insertion dès lors que ces projets ne pouvaient être soutenus par d'autres aides prévues de façon légale ou réglementaire, s'est trouvé être **un instrument central dans l'accompagnement des bénéficiaires**. La souplesse de ses modalités d'attributions ont ainsi permis de couvrir certains besoins, là où d'autres dispositifs ne pouvaient être activés, notamment sur le champ de la mobilité. En cela, le bilan du PDILE a permis de souligner la nécessité de mieux articuler le FAI avec d'autres dispositifs existants. Il est notamment important de pouvoir définir, dans le cadre du prochain PDILE, de **nouveaux outils pour apporter une aide mieux définie aux besoins de financement de projets** liés à des démarches d'insertion, complétant ainsi un fonds d'aide ponctuelle. Le Département entend par ailleurs considérer le rôle tout aussi important que joue le Fonds d'aide aux jeunes dans l'accompagnement des publics accompagnés par les Missions Locales du Département.





**L'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi** était programmée dans le cadre du précédent PDILE comme le complément essentiel au FAI, en permettant une aide individualisée pour la prise en charge de tout ou partie des coûts exposés par un bénéficiaire du RSA tenu à l'obligation des droits et devoirs lorsqu'il débute ou reprend une activité professionnelle. Par nature centré sur les publics en voie d'insertion professionnelle, le dispositif se trouvait initialement peu mobilisé par les référents sociaux du Département, avant de devenir un instrument plus fréquemment employé dans l'accompagnement des bénéficiaires. **Le déploiement accru de l'APRE** a ainsi constitué un chantier partenarial important durant les dernières années. Le Département entend ainsi affirmer l'importance de cet outil dans les années à venir, en **se mobilisant pour la programmation par les instances nationales d'un volume d'APRE adapté aux besoins du département**, malgré les perspectives incertaines quant à l'évolution de ce fonds.

Le bilan du dispositif **Micro-Crédit Personnel**, visant à participer au financement de projets d'insertion de personnes confrontées à des difficultés de financement se trouve en revanche plus contrasté. Alors que le dispositif était appelé à être renforcé dans le cadre du précédent Programme, en devenant un outil d'accompagnement vers et dans l'emploi à part entière, les constats opérés à l'échelle des territoires laissent percevoir l'existence de difficultés dans la mobilisation de cet outil. Ces questions relèvent tant de la pertinence du mode de prêt dès lors que les taux proposés se trouvent être peu avantageux (problématique observée en début de période, les taux actuels étant indexés sur le rémunération du livret A), que des modalités de constitution des dossiers au sein des services du Département. Aussi, le dispositif se trouvera questionné dans le cadre de la mise en œuvre du prochain PDILE en définissant le rôle de cet outil dans l'accompagnement des publics et les pratiques des référents insertion dans la mobilisation de ce dispositif.

### *Accompagner la levée des problématiques spécifiques, vectrices d'exclusion*

Le précédent PDILE exposait comme enjeux fondamentaux pour la programmation d'une offre d'insertion permettant la prise en compte de l'ensemble des difficultés sociales rencontrées par les publics les plus fragilisés la question de la santé et l'enjeu de mobilité, thématiques transversales à l'ensemble des politiques sociales du Département. A travers les travaux de bilan de ce PDILE, les acteurs du département ont confirmé l'acuité de ces problématiques pour les publics, tout en relevant un enjeu particulier et émergent, lié à la prise en compte des difficultés d'accès et de maintien dans le logement pour les publics en insertion.

Si ces trois enjeux relèvent de la conjonction de l'ensemble de politiques sociales mises en œuvre par le Département et ses partenaires, le PDILE prévoyait la mise en place de réponses spécifiques et adaptées aux besoins des publics fragilisés. Le travail de bilan engagé par le Département expose ainsi les évolutions attendues de ces réponses afin mieux contribuer à la levée de ces freins.



*Lutter contre les problématiques de maintien dans le logement et de précarité énergétique : des leviers essentiels pour prévenir la fragilisation des ménages*

**L'interconnexion entre des problématiques de logements et l'enjeu d'insertion est fondamentale**, considérant que les situations de mal logement constituent un frein majeur à la vie sociale et familiale des publics, peuvent représenter un risque sanitaire pour les personnes, viennent entraver les démarches d'insertion sociale et professionnelle et génèrent souvent des difficultés financières pour les ménages.

La prise en compte de cette problématique dans le cadre du PDILE est ainsi une démarche importante. Si les outils de l'accompagnement des ménages face aux problématiques de logement et d'hébergement relèvent des **orientations partagées entre le Département et les services de l'Etat dans le cadre du Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées**, l'inscription de cet enjeu dans le cadre du PDILE semble nécessaire. Il convient plus particulièrement de relever deux enjeux spécifiques.

Dans un département où, sur l'essentiel des territoires, le marché du logement est moins tendu qu'ailleurs, les difficultés d'accès au logement ne se manifestent pas tant dans l'existence de freins financiers à l'installation dans un logement que dans un calcul mal anticipé du taux d'effort par des publics en début de cycle résidentiel ou connaissant des trajectoires résidentielles très heurtées. L'installation de ménages à faibles revenus ou revenus peu stables (jeunes décohabitants, publics en insertion, jeune en apprentissage) dans les logements accessibles du parc privé se trouve ainsi **source de difficultés potentielles de maintien liées à l'existence d'un niveau de charges important**. Dans le cadre du bilan du PDILE, il est ainsi apparu important de pouvoir définir les contours d'une action préventive efficace et articulée avec les initiatives des missions locales ou des Conseillers en Economie Sociale et Familiale (CESF), pour prévenir l'installation de ménages dans des logements où le taux d'effort serait trop important.

Dans une même perspective, la lutte contre la précarité énergétique doit être inscrite comme un élément essentiel à la prévention des difficultés affectant l'inclusion des ménages. Si les politiques du Département et de ses partenaires visent à améliorer la performance énergétique des bâtiments en apportant des aides aux propriétaires bailleurs et propriétaires occupants, il n'en demeure pas moins que **la hausse des dépenses énergétiques continue de fragiliser fortement les ménages les plus modestes**, confrontés à des situations d'impayés. Le Département, porteur du dispositif Fonds Solidarité Logement (FSL) observe ainsi une hausse conséquence des aides FSL octroyées pour faire face aux impayés d'énergie. Un des enjeux mis en exergue dans le cadre du bilan du PDILE est ainsi de pouvoir là aussi mieux prévenir l'installation de ménages précaires dans des logements énergivores, en émettant certaines conditions de performance énergétique à l'octroi d'aides à l'accès.



*Le déploiement de dispositifs pour l'accès à la santé et l'accompagnement aux soins : un effort essentiel pour la mise en œuvre d'une politique d'insertion*

Eu égard aux constats établis en matière de difficulté de prise en charge des problématiques de santé, notamment psychologiques et psychiatriques, dans les parcours d'insertion des publics, la mise en place d'outils visant à répondre à ces insuffisances constituait un axe important du PDILE, se traduisant par la mise en place d'actions spécifiques prévues par des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les partenaires du Département.

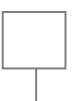
Dans le cadre des travaux de bilan du PDILE, les acteurs de l'insertion ont fait état d'un meilleur déploiement de réponses pour faire face et accompagner les problématiques de santé, du fait des dispositifs programmés dans le cadre du précédent Programme.

En effet, **l'apport important des équipes mobiles d'accès aux soins de santé et de psychiatrie, de même que l'accueil facilité des publics confrontés à des problématiques de santé grâce à l'action menée par l'ISBA** a permis d'offrir des solutions pour une meilleure prise en charge des publics accompagnés par les travailleurs sociaux, et ce, sur des territoires peu dotés en équipements adaptés. Ces dispositifs représentent un soutien important de la part du Département et ses partenaires. Si les résultats de ces démarches sont jugés positivement par les acteurs locaux, la révision du PDILE doit permettre **d'interroger l'efficacité de ces dispositifs** afin d'étudier les possibilités de pérennisation et de déploiement renforcé de ce type de solutions à l'échelle des territoires.

Plus généralement, le Département et ses partenaires relèvent la nécessité de conduire un travail important de coordination des dispositifs d'accès et d'accompagnement à la santé à l'échelle du département, en particulier de l'inscription des Services d'Accueil et de Santé Publique de Proximité (SASPP), soutenus par le Département dans le cadre du PDILE, dans le réseau d'acteurs et de dispositifs œuvrant pour la santé des publics fragilisés (PASS, Haltes Soins Santé).

En outre, le bilan réalisé à l'échelle des territoires permet de souligner **la persistance de problématiques pour la prise en charge et l'accompagnement des personnes souffrant de problématiques psychologiques et psychiatriques**. Le relais vers les institutions en charge de l'accompagnement de ces difficultés (CMP) constitue toujours un point de difficulté, pesant sur le travail d'accompagnement de ces publics par les travailleurs sociaux. Le futur PDILE doit ainsi permettre un renforcement des réseaux d'acteurs permettant une meilleure identification et prise en charge des problématiques psychiatriques et psychologiques dans le cadre de l'accompagnement social.

Par ailleurs, la **réduction de la durée d'attribution de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH)**, au titre de la restriction de l'accès à l'emploi compte-tenu du handicap, constitue une problématique importante pour les **bénéficiaires en fin de droits orientés vers le RSA** en ce qu'elle les expose à



**d'importantes difficultés financières.** Si la qualité de la relation avec la MDPH permet aux travailleurs sociaux du Département de mieux appréhender certaines situations via la mise en place de fiches de liaison ou d'informations collectives, la gestion du flux de bénéficiaires à venir soulève de fortes interrogations quant à la **nature des accompagnements et des actions pouvant être proposés.**

*La mobilité : un enjeu toujours central pour la réalisation des parcours d'insertion, face auquel les dispositifs existants se trouvent être limités*

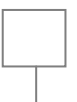
Le précédent PDILE soulignait l'importance des mobilités dans l'accès à la formation, l'activité et l'ensemble des services à la population, considérant que les enjeux de la mobilité relèvent d'une fragmentation territoriale engendrant des distances à couvrir toujours plus importantes, et d'une fragmentation de la vie active, sous l'effet de l'éclatement des formes et des horaires de travail.

Relevant l'existence de freins importants à la mobilité pour les publics les plus fragiles, et ce, selon différents types de problématiques (mobilité physique et équipement à la mobilité, motivation et mobilisation pour la mobilité, coût de la mobilité...), les travaux d'élaboration du précédent PDILE avaient conduit à **faire de la mobilité un enjeu central du précédent Programme** et plus généralement, de ses différentes politiques publiques.

La révision de ce Programme a permis de souligner la persistance de cette problématique de mobilité, en tant que frein à l'insertion socio-professionnelle, mais également en tant que **difficulté pour les acteurs de l'insertion à prescrire vers certaines actions et à accompagner les bénéficiaires**, notamment dans les premiers temps de l'accompagnement et de la remobilisation.

Ont ainsi été interrogées la pertinence et l'efficacité des outils proposés dans le cadre du PDILE pour accompagner les démarches de mobilité.

Afin de **résoudre les obstacles financiers à la mobilité**, le PDILE programmait le dispositif **«Chèque d'Accompagnement Personnalisé (CAP) Essence »** et la mobilisation de l'APRE et du FAI comme principaux outils de l'accompagnement financier à la mobilité. Ces dispositifs, plus particulièrement le CAP et l'APRE, se sont heurtés à des difficultés de fonctionnement pour en faire une réponse adaptée à la diversité des situations rencontrées. **Le dispositif CAP s'est notamment avéré peu efficace**, en raison des difficultés constatées dans sa mise en œuvre, du fait d'une couverture géographique limitée du dispositif et du faible nombre de relais opérationnels chez les distributeurs d'essence. La mobilisation de l'APRE dans le financement du permis de conduire s'est par ailleurs trouvée complexe, les auto-écoles du territoire ne disposant pas nécessairement de pratique et d'offre adaptée aux publics fragilisés. Ces constats soulignent ainsi la nécessité de réinterroger dans le cadre du futur PDILE, les dispositifs d'aide financière à la mobilité ainsi que les solutions d'auto-écoles proposant une offre spécifique aux publics en insertion, en fonction des premiers résultats d'études de préfiguration pour des auto-écoles sociales.



Au-delà des aides financières à la mobilité, la mise à disposition de solutions de transports adaptés aux besoins horaires et géographiques des publics en insertion constituait un axe de travail important du précédent PDILE. Si le soutien à des opérateurs à l'échelle des territoires comme l'ADEM, a permis de proposer des solutions de prêt de véhicule ou si le Département entend favoriser le déploiement du Transport à la Demande et du covoiturage, ces solutions apparaissent actuellement limitées, en volume et en couverture géographique, pour répondre de façon souple et adaptée aux besoins des publics fragilisés.

Par conséquent, la **prise en compte de la mobilité devra être approfondie dans le cadre de la révision du PDILE** et des travaux conduits au niveau du Département, via l'examen notamment des initiatives pouvant être soutenues telles que la **promotion du covoiturage ou les dispositifs d'information sur la mobilité** (plateforme mobilité)



## **Axe 2 : La mobilisation pour concourir à une meilleure autonomie**

Concourir à l'insertion sociale des publics fragilisés en promouvant et permettant leur autonomie dans la réalisation des démarches d'insertion constituait un axe fort du PDILE. La mobilisation des personnes dans la levée progressive de freins à l'insertion était ainsi l'objectif central de plusieurs dispositifs constituant les jalons d'un parcours d'insertion : les Ateliers de Mobilisation Personnelle, les Ateliers de Mobilisation Professionnelle et les Epiceries Sociales et Solidaires. Si ces trois principaux dispositifs fonctionnent selon des objectifs et modalités différentes, ils devaient apporter des solutions suffisamment articulées pour susciter des parcours d'insertion vers l'emploi. C'est essentiellement la notion d'articulation qui s'est trouvée interrogée dans le cadre des travaux de bilan du PDILE, afin de mieux définir le rôle de chacun de ces dispositifs.

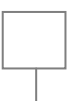
### ***Apporter aux publics les outils nécessaires à leur remobilisation***

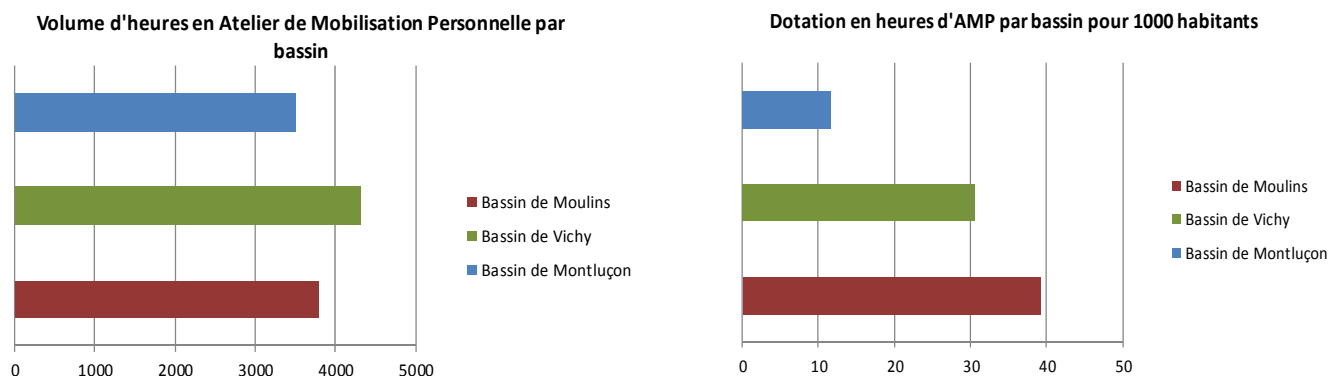
*Les Ateliers de Mobilisation Personnelle : une socialisation et une sensibilisation effective aux enjeux liés à l'insertion mais des prescriptions et des objectifs questionnés*

Dans la programmation des outils d'accompagnement devant permettre une progression vers l'insertion socioprofessionnelle et *in fine* vers l'emploi, le précédent PDILE présentait les Ateliers de Mobilisation Personnelle comme la pierre angulaire d'un travail préalable sur l'autonomie et la remobilisation des personnes. Les AMP, co-programmés avec le Conseil Régional, visaient ainsi à travailler avec les bénéficiaires, dans le cadre d'actions de groupe, à la socialisation et revalorisation des publics fragilisés, la levée de freins à la réalisation de démarches liées à l'insertion et à l'accompagnement vers des étapes complémentaires d'insertion socioprofessionnelle.

Face aux situations d'isolement et de démobilité chez une partie des bénéficiaires du RSA (que leur entrée dans le dispositif soit récente ou plus ancienne), la conduite d'actions collectives consacrées à la revalorisation des personnes et à la sensibilisation aux enjeux liés à l'insertion (travaux sur l'informatique, la mobilité, les démarches santé..) apparaît comme une nécessité pour pouvoir réaliser un accompagnement réel des publics dans un parcours d'insertion.

La programmation de plus de 11 600 heures d'ateliers de mobilisation personnelle entre 2012-2014 sur les trois bassins du département correspond ainsi à la volonté de pouvoir proposer des actions de proximité pour constituer un premier temps de travail dans le cadre d'un parcours d'insertion.





L'intégration du dispositif AMP dans l'ensemble des actions d'insertion est toutefois sujette à plusieurs interrogations, exprimées dans le cadre du bilan du PDILE. Tout d'abord, trois questions sont soulevées concernant le format de ces ateliers :

- L'homogénéité et la qualité des contenus et activités déployées dans le cadre des AMP, considérant que ce qui doit être travaillé avec les personnes au sein des ateliers pourrait être davantage en cohérence avec l'ensemble des actions d'insertion ;
- Le profil des participants et l'hétérogénéité des problématiques d'insertion affectant les publics, en constatant d'une part que la mixité des profils de participants semble être une vertu essentielle de ces ateliers, en permettant l'inclusion dans une dynamique de groupe intéressante et non stigmatisante, mais relevant d'autre part que cette hétérogénéité pouvait être un facteur limitant la progression des participants vers un parcours d'insertion socioprofessionnelle ;
- Le faible caractère incitatif de la participation à ces ateliers, relevant d'une part de l'absence de compensation ou de rétribution financière, et d'autre part, des perspectives d'inscription dans un parcours dès lors que la dimension « occupationnelle » de ces ateliers apparaît prépondérante.

Ces trois limites des AMP doivent ainsi conduire à **une réflexion sur les modalités de prescription vers ces ateliers** et des travaux devant être engagés en amont de l'orientation vers les AMP. La réalisation des travaux de bilan partagé du PDILE a en effet permis de mettre en exergue l'enjeu essentiel que doit constituer l'accompagnement vers ce dispositif, considérant d'une part les freins rencontrés par une partie des bénéficiaires à l'inscription dans ces ateliers (notamment en raison de problèmes de mobilité) et d'autre part l'adéquation de ce dispositif avec les objectifs et capacités des publics. Concernant ce dernier point, s'il est essentiel de concevoir le passage en AMP comme un travail sur la formalisation par la personne d'un projet d'insertion, il est également nécessaire d'interroger les perspectives pouvant réellement être ouvertes aux bénéficiaires par la participation



à ces ateliers en interrogeant les possibilités de sorties, en aval de ces ateliers, dans le dispositif AMPro ou autre action d'insertion socioprofessionnelle.

Le prochain PDILE devra ainsi permettre de clarifier l'articulation des AMP dans l'ensemble de l'offre d'insertion en identifiant plus particulièrement les relations pouvant être établies entre passage en AMP et travail dans le cadre des actions collectives programmées au niveau des UTAS et sur les pratiques de prescription vers les AMP.

#### *Les épiceries sociales, une mise en œuvre différenciée qui soulève des interrogations*

Au titre de sa politique d'insertion et de lutte contre les exclusions, le Département prévoyait dans le cadre du précédent PDILE, un soutien important aux initiatives portées par les collectivités et associations pour la création et le fonctionnement d'Épiceries Sociales et Solidaires.

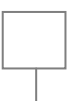
Concevant en effet ces Épiceries Sociales et Solidaires comme un outil intervenant à double titre dans la lutte contre la précarité et l'exclusion, en permettant d'une part, la délivrance de produits alimentaires et biens de nécessité à des prix accessibles aux publics précaires, et d'autre part, la conduite auprès de ce public d'actions visant à la remobilisation des personnes et à la formalisation de projets personnels à travers des ateliers spécifiques (socio-esthétique, informatique, communication...), le Département a accompagné ces structures sur les bassins du département.

Sans remettre en cause le bilan ou la pertinence de l'action des Épiceries Sociales et Solidaires, les travaux de bilan du PDILE ont interrogé les modalités d'inscription de ces structures dans le partenariat local autour de l'accompagnement des publics en insertion. Ont en effet été constatées de fortes hétérogénéités de fonctionnement et de relation partenariale avec chacune des structures à l'échelle des bassins. En perspective du renouvellement du soutien du Département aux Épiceries Sociales et Solidaires dans le cadre du prochain PDILE, il est ainsi envisagé d'étudier les conditions de ce soutien aux structures en travaillant en proximité avec les Épiceries.

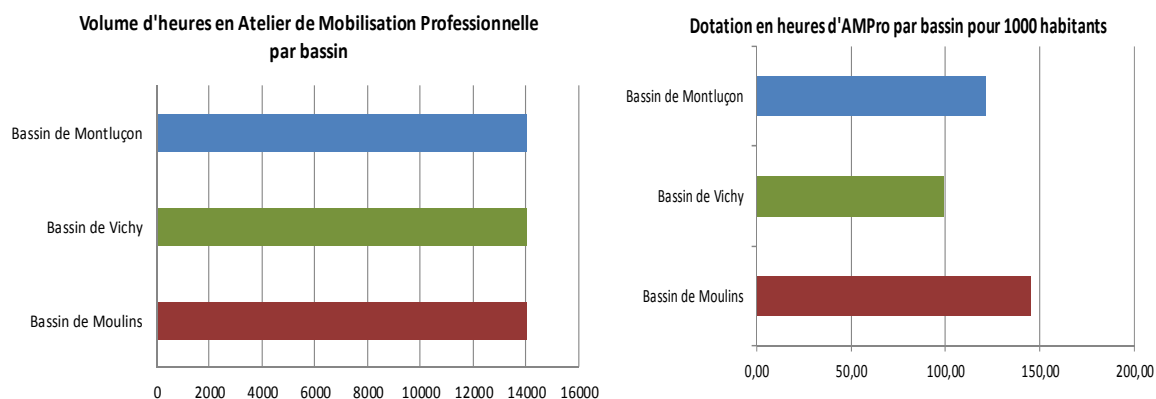
#### *Travailler sur la formalisation de parcours d'insertion socioprofessionnelle*

Dans le cadre du travail engagé avec le Conseil Régional sur la construction de dispositifs d'insertion, le PDILE prévoyait, comme corollaire aux Ateliers de Mobilisation Personnelle, la programmation d'Ateliers de Mobilisation Professionnelle. Ce dispositif permet aux publics de travailler, en tant que stagiaire de la formation professionnelle, à la préparation d'un parcours d'insertion professionnelle en levant progressivement les freins sociaux à l'insertion et en visant à l'inscription dans un parcours de formation.

Entre 2012 et 2014, le Département a contribué à la programmation de 42 000 heures d'AMPro sur le département, en visant au déploiement de module d'AMPro sur les trois bassins.







Les principaux constats identifiés dans le cadre des travaux de bilan du PDILE relevaient des enjeux d'articulation des ateliers de mobilisation professionnelle avec les actions d'insertion programmées en amont, et de la continuité des suivis et de l'accompagnement devant être garantie à l'issue du passage en AMPro.

Le positionnement des publics du PDILE vers les AMPro relève de l'enjeu d'articulation avec les AMP et des conditions de prescription des publics vers ces deux types d'ateliers. S'il est en effet noté qu'une partie des publics inscrits en AMP ne peut que difficilement avoir accès au dispositif AMPro, c'est en partie conditionné par les modalités de prescription initiale vers les Ateliers de Mobilisation Personnelle.

L'autre élément problématique relevé dans le cadre de l'analyse de l'articulation des AMPro avec les autres actions d'insertion réside dans la continuité des suivis opérés par les référents sociaux des bénéficiaires. Un enjeu important de coordination a ainsi été relevé afin que les travailleurs sociaux accompagnant les bénéficiaires puissent assurer un suivi en continu des publics dès lors que ceux-ci s'engagent dans d'autres dispositifs tels que les Ateliers de Prestation Préparatoire Multisectoriels ou le dispositif Compétences Clefs.

Plus généralement, cet enjeu d'articulation entre les dispositifs contribuant à la construction d'un parcours d'insertion socioprofessionnelle a soulevé la question des instruments de suivi des parcours entre les différents acteurs et opérateurs en charge de l'accompagnement et de la formation. Dans le cadre du futur PDILE, cette question constitue ainsi un axe de travail important.



### Axe 3 : L'accompagnement vers et dans l'emploi

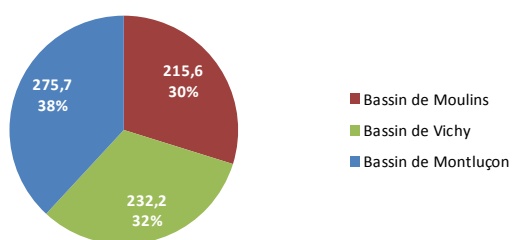
Afin de permettre l'insertion vers et dans l'emploi des publics du PDILE, le Département a promu dans le cadre du précédent Programme, une politique importante de soutien et d'inscription pleine et entière de l'Insertion par l'Activité Economique dans sa politique d'insertion. Considérant en effet que le secteur de l'IAE représente des passerelles essentielles pour l'accès à l'emploi progressif dans le secteur marchand, selon les différentes composantes de l'IAE, le Département et ses partenaires ont, durant la période de mise en œuvre du Programme, cherché à soutenir le secteur tant dans ses perspectives de développement et de sécurisation que dans sa capacité à générer des parcours d'insertion pour les publics accompagnés par le Département.

Dans le cadre des travaux de bilan du PDILE, le diagnostic partagé réalisé a essentiellement porté sur l'intégration sur le secteur de l'IAE dans le dispositif d'insertion porté par le Département, en se focalisant particulièrement sur la question de **l'orientation vers les structures de l'IAE**, la **cohérence des démarches d'accompagnement pour les salariés de l'IAE** et le **lien entre les SIAE et les acteurs du monde économique**.

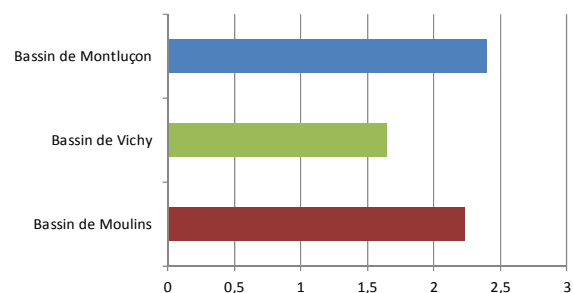
#### *Le secteur de l'IAE sur le département*

Les structures de l'IAE représentent à l'échelle du département **720 ETP** et ont accompagné plus de **3 180 personnes** (en 2012). Si l'on compte **2,04 ETP en IAE pour 1000 habitants à l'échelle du département**, le bassin de Vichy se trouve comparativement moins pourvu en ETP.

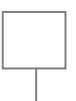
Répartition de l'offre IAE (toutes structures confondues) entre les 3 bassins - En ETP



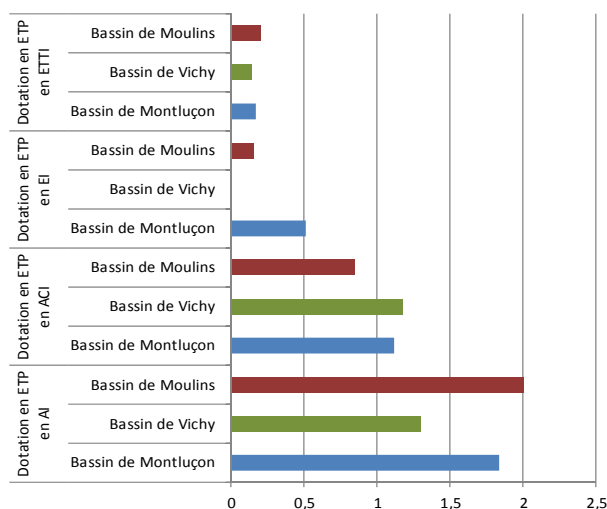
Nombre d'ETP en IAE par bassin pour 1000 habitants



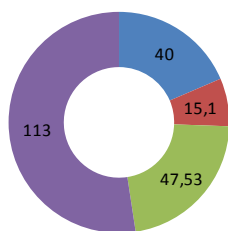
A l'échelle du département, les **Associations Intermédiaires représentent près de 44% des ETP en IAE**, les ACI 30%, les ETTI 17% et les EI 10% seulement. Au niveau des bassins cette répartition varie fortement: sur le bassin de Vichy, les AI constituent l'essentiel des postes disponibles tandis qu'à Montluçon, l'offre en EI est nettement plus forte qu'ailleurs.



**Dotation en ETP d'IAE par bassin et type de structure pour 1000 habitants**

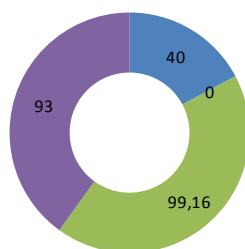


**Bassin de Moulins - Répartition des ETP en IAE par type de structure**



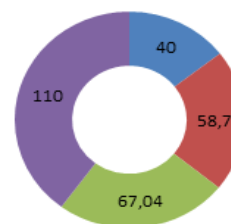
- ETT
- EI
- ACI
- AI

**Bassin de Vichy - Répartition des ETP en IAE par type de structure**



- ETTI
- EI
- ACI
- AI

**Bassin de Montluçon - Répartition des ETP en IA par type de structure**



- ETTI
- EI
- ACI
- AI

*L'orientation vers les structures de l'IAE : un enjeu de coordination entre prescripteur, structures, et bénéficiaire pour la clarification de la prescription*

Si le Département a contribué au soutien ainsi qu'à l'émergence de structures dans le champ de l'IAE, la dégradation du contexte économique et la multiplicité des profils éligibles à un passage dans un des segments de l'IAE a contribué à une tension croissante sur les places existantes au sein des SIAE.

Ce constat, réalisé par les prescripteurs et structures, conduit à rendre plus complexe l'orientation des bénéficiaires du RSA, les plus éloignés de l'emploi, vers certains postes en IAE, y compris au niveau des chantiers. Ces difficultés de recrutement, ou refus de recrutement, sont identifiés comme des facteurs particulièrement fragilisant pour les publics ayant été accompagnés vers un parcours IAE et qui ne se trouvent pas inscrits dans une structure.

Dans le cadre du bilan du PDILE, il est ainsi apparu que la phase de recrutement de publics au sein des structures devait pouvoir se fonder sur une clarification du type de public recherché au sein des structures et des critères mobilisés pour procéder au recrutement. Il convient notamment de



pouvoir identifier les causes de certains refus ou « mauvaises » prescriptions en identifiant si ces difficultés relèvent pour partie de différences d'interprétations entre agents du Département, responsables de structures et partenaires dans le rôle que doivent jouer les périodes en IAE, (notamment au sein de chantiers) dans les parcours d'insertion des bénéficiaires.

**Les modalités d'évaluation de la pertinence de l'orientation vers une structure de l'IAE** peuvent ainsi constituer un axe de travail important pour le futur Programme. Cette perspective doit notamment se trouver rattachée avec un élément essentiel mis en exergue dans le cadre du diagnostic, à savoir le travail à réaliser avec les publics pour définir les motifs de l'orientation vers une structure d'insertion. La consultation des salariés de chantier d'insertion a en effet permis de souligner un enjeu de pédagogie et d'accompagnement dans l'orientation vers les structures de l'IAE, en précisant notamment les objectifs du passage en IAE (plus particulièrement en chantier) pour les publics.

Une réflexion initiée dans le cadre du bilan du PDILE soulignait ainsi l'enjeu de plus forte **coordination entre les référents sociaux, prescripteurs, structures et financeurs dans le cadre des recrutements** en IAE. Les modalités de fonctionnement des comités de recrutement et de suivi et de place des bénéficiaires dans ces procédures pourraient ainsi faire l'objet d'un travail de révision dans le cadre de la mise en œuvre du prochain Programme.

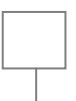
### *Le suivi et la coordination des accompagnements*

Le rapprochement entre les travailleurs sociaux du Département, référents des publics en SIAE et les Accompagnateurs Socio-professionnels des structures est un axe de travail jugé important pour faciliter la complémentarité des accompagnements en direction de la personne, notamment en vue de la levée des freins à l'insertion professionnelle.

Afin de faciliter la prise de contact entre les accompagnateurs pour mobiliser des réponses à des problématiques sociales durant la période de travail au sein de la structure, **l'identification des référents sociaux pour les Accompagnateurs Socio-Professionnels (ASP) des SIAE nécessite d'être clarifiée, notamment avec les Entreprises d'Insertion (EI).**

Au-delà de cette problématique, la réalisation du bilan a notamment soulevé plusieurs enjeux de continuité du suivi social des publics inscrits dans un parcours IAE. Ces enjeux se trouvent notamment en amont de l'entrée dans un SIAE, et à la sortie du parcours.

Une des difficultés relevées par les structures et les travailleurs sociaux réside ainsi dans la connaissance des freins sociaux pouvant affecter le travail des bénéficiaires dans le cadre des SIAE : si le travail proposé dans le cadre des SIAE consiste bien en l'identification de ces freins et l'accompagnement des publics, a été envisagé la possibilité de pouvoir connaître dès l'entrée dans le SIAE les étapes préalables de la personne afin de repérer les démarches déjà engagées par les personnes et les freins ayant pu être levés.



La question du suivi de l'accompagnement se pose également à un autre niveau, à la sortie des chantiers dès lors que le suivi par les accompagnateurs socioprofessionnels doit se trouver relayé par les travailleurs sociaux ou agents de Pôle Emploi, référents de la personne.

Une des pistes évoquées pour structurer le parcours IAE et travailler à la coordination et continuité du suivi réside ainsi dans la formalisation d'un outil de suivi, visant à mobiliser la personne dans la lecture de son parcours, en témoignant des freins rencontrés et de la plus-value de certaines actions d'insertion et d'accompagnement, mais également de présenter les compétences acquises lors de ces différentes étapes.

### *Le lien entre les SIAE et les acteurs du monde économique*

Le PDILE en vigueur prévoyait un axe spécifique de mise en relation des acteurs de l'insertion et du développement économique en mobilisant spécifiquement l'outil des clauses sociales des marchés publics pour générer une activité d'insertion pour les structures et les bénéficiaires. Le **développement des clauses d'insertion**, dans un contexte de contraction de l'activité, **s'est trouvé être limité ces dernières années**, le Département ayant ajusté ses objectifs aux contraintes pesant sur les entreprises locales. Aussi, dans le cadre des échanges sur le rôle de l'IAE et afin d'appuyer ce secteur, il est apparu important de **proposer de nouvelles démarches, complémentaires aux clauses sociales**. Plusieurs relais ont ainsi été identifiés pour faciliter la mise en relation des SIAE avec les autres acteurs économiques.

**L'intervention du Comité d'Expansion Economique de l'Allier (CEEA)**, tout d'abord, permettrait une concertation plus forte des Chambres consulaires, des clubs d'entreprises, des EPCI et des agents de développement local afin de **développer les passerelles entre les SIAE et le secteur marchand**. De là pourraient émerger la promotion des outils de valorisation des compétences professionnelles des salariés de l'IAE telle qu'une cartographie des savoir-faire, l'organisation de visites d'entreprises pour les salariés de l'IAE et, réciproquement, la présentation de structures de l'IAE aux entrepreneurs du territoire, ainsi que le développement de nouveaux partenariats pour la réalisation de stages en entreprise ou d'Evaluation en Milieu de Travail (EMT).

Par ailleurs, il apparaît pertinent de **mobiliser les fonctions de veille et d'étude du CEEA pour appuyer le développement de l'activité des SIAE**, d'une part, en associant le secteur de l'IAE aux travaux de suivi des filières économiques porteuses et en identifiant les besoins éventuels de sous-traitance, d'autre part, en transmettant les informations relatives aux besoins de recrutement.



## Axe 4 : Le développement des relations avec le monde économique

Partant de l'objectif initial de développer des relations avec le monde économique, le Département a tenu à faire de la commande publique départementale un levier en matière d'insertion professionnelle via le développement des clauses sociales. En complément des réflexions portées sur le lien entre acteurs de l'IAE et économie marchande, cet **axe doit intégrer de nouvelles perspectives.**

Ainsi, dans le cadre de la révision du PDILE, il conviendrait de **prendre en compte les objectifs d'insertion dans l'activité de la récente plateforme départementale d'anticipation des mutations économiques**, de mettre en œuvre les engagements des acteurs économiques en matière d'emploi dans le cadre de la charte territoire-entreprise mais également d'identifier voire de labelliser des structures de l'Economie Sociale et Solidaire pouvant œuvrer pour le développement d'actions d'insertion à l'échelle du département et de développer des actions récentes en matière d'accompagnement des travailleurs non salariés/auto-entrepreneurs.

