

Séminaire interrégional des CDIAE – automne 2008 - Lyon

Table ronde

Le plan de modernisation de l'IAE, le rôle et la place des CDIAE

Olivier WICKERS

Sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

La compétitivité du pays repose en grande partie sur notre capacité à augmenter le taux d'emploi de la population et à lutter contre le chômage, plus particulièrement le chômage de longue durée. Le projet des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) est précisément de transformer de l'exclusion et tous les coûts qui y sont associés en une richesse qui est celle du travail et de la production.

La fonction employeur distingue les SIAE des autres formes d'interventions ou d'outils visant à lutter contre l'exclusion. Le rattachement de la DGEFP au ministère de l'Économie est à ce titre hautement symbolique du lien entre les questions d'emploi au sens strict et la production de richesse.

À l'issue du Grenelle de l'insertion et des travaux menés avec les réseaux, un plan de modernisation de l'IAE a été acté. Ses trois axes sont :

1. La redynamisation des CDIAE

Elle comporte une double dimension : les CDIAE sont à la fois objet et sujet du plan. Objet au sens où le plan vise à les redynamiser. Il s'agit notamment de les rendre capables d'être des lieux stratégiques où le conventionnement des structures s'inscrit dans un cadre général. Sujet dans la mesure où les CDIAE redynamisés doivent être les instances de pilotage du plan.

2. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

Il s'agit de systématiser une démarche de négociation avec fixation d'objectifs. Ces objectifs sont des objectifs de retour à l'emploi. À travers la négociation est reconnue la relation de partenariat qui existe entre l'État et les SIAE. Dans les documents remis ce matin aux participants se trouve notamment le référentiel pour la formalisation du projet d'insertion. Ce référentiel sera utilisé dans le cadre de la négociation.

3. La réforme des modalités de financement des SIAE

L'année 2009 sera une année d'expérimentation car il n'existe pas de travaux suffisamment solides et étayés, permettant de généraliser immédiatement une aide au poste modulable encadrée entraînant un gain d'efficacité. Les modalités de financement des SIAE ne changeront donc pas en 2009, même si des expérimentations seront conduites au second semestre. Seront en revanche menés des diagnostics financiers afin d'identifier leurs besoins en fonds propres.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :

Avisé
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Martine MONTMASSON
Directrice du service insertion
Conseil général du Rhône

En guise de préambule, il convient de souligner que le plan de modernisation de l'IAE ne constitue pas une révolution. Dans notre département, il s'inscrit dans la continuité du travail mené depuis plusieurs années.

1. La place des collectivités territoriales dans l'IAE

Les collectivités territoriales jouent un rôle important dans le secteur de l'IAE : elles tissent des relations partenariales avec de nombreuses structures et leur apportent une aide financière non négligeable. Le Département du Rhône a ainsi conventionné avec 50 associations et s'est engagé financièrement à hauteur de 7,5 millions d'euros en 2008. A noter que ce montant ne comprend pas les aides forfaitaires sur les contrats aidés.

Cette implication des collectivités territoriales se fait au titre de leurs compétences décentralisées. Depuis 2004, le Département a ainsi la compétence de l'insertion : il est responsable de l'insertion des bénéficiaires du RMI. Aussi une articulation doit-elle être trouvée entre l'action des Départements, étroitement liée à des choix politiques, et celle de l'Etat. Les modalités d'intervention de chacun doivent être clarifiées.

2. La réforme des modalités de conventionnement

Le Département du Rhône a fait de l'insertion professionnelle la priorité de sa politique d'insertion. Ses conventions avec l'ANPE et avec les organismes qui interviennent sur la mission de référent RMI comportent toutes des objectifs d'insertion professionnelle. Les objectifs fixés par l'Etat aux SIAE dans le cadre de la réforme des modalités de conventionnement sont encore plus ambitieux : il convient de s'interroger sur leur faisabilité au regard des moyens mobilisés, des publics accueillis et de la situation économique générale.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Catherine NASSER

Directrice de l'emploi, de la formation continue et de l'égalité professionnelle
Conseil régional Rhône Alpes

1. Une implication forte du Conseil régional dans l'IAE

Le Conseil régional de Rhône-Alpes s'implique fortement dans le secteur de l'IAE depuis l'arrivée de Jean-Jack Queyranne à la présidence en 2004.

Pendant plusieurs années, notre intervention s'est faite au titre de plusieurs politiques (Ville, environnement, insertion et qualification), si bien que les SIAE étaient en relation avec plusieurs directions. Aussi avons-nous procédé récemment à une harmonisation de nos critères d'intervention.

Plus de 200 SIAE sur les 500 existantes dans la région Rhône Alpes sont conventionnées par le Conseil régional. Les financements mobilisés oscillent entre 6 et 7 millions d'euros par an et prennent essentiellement la forme d'aide au poste.

Cette implication du Conseil régional est basée sur la reconnaissance du rôle des SIAE dans la construction de parcours vers l'insertion dans l'emploi et vers la qualification.

Actuellement se pose la question pour le Conseil régional d'un éventuel recentrage de ses financements sur le volet formation qui constitue sa compétence première. Des actions sont déjà menées sur ce volet ; nous avons par exemple ouvert notre programme de promotion sociale et professionnelle aux salariés des SIAE.

2. La réforme de modalités de conventionnement des SIAE

Au-delà de l'objectif de 60 % qui est ambitieux, voire irréaliste, il ne faut pas oublier que la valeur ajoutée de l'IAE ne se situe pas exclusivement dans le traitement des publics en difficulté. Depuis la création des premières SIAE dans les années 1980, le contexte a en effet évolué : l'Etat et les collectivités ont ainsi la volonté de sortir d'un traitement exclusivement social du chômage qui a montré ses limites. Les SIAE ont une valeur ajoutée dans la sphère de l'organisation du travail et de la production.

3. La gouvernance de l'IAE

La conduite des politiques publiques repose aujourd'hui sur une multiplicité d'instances. S'il est certes intéressant de redynamiser les CDIAE, il serait encore plus pertinent d'avoir une approche globale et de revisiter l'ensemble des instances existantes dans les champs de l'emploi et de la formation, et ce afin de gagner en efficacité. Ceci implique que les acteurs acceptent de jouer la carte de la complémentarité et de la subsidiarité et se fassent confiance.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'Insertion
par l'Activité Économique



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Olivier WICKERS

Sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

a) La question de la simplification des instances fait l'objet d'une réflexion au sein du CNIAE. La décision de supprimer certaines instances relève toutefois du pouvoir politique. Aussi la priorité est-elle dans l'immédiat de rendre l'existant utile.

b) Concernant les nouvelles modalités de conventionnement, nous allons procéder de façon progressive. Chaque structure fera le bilan des résultats qu'elle aurait obtenus si on lui avait appliqué la nouvelle grille au titre de son activité passée. Il ne s'agit évidemment pas de juger l'activité d'une structure à travers des objectifs qui ne lui étaient pas fixés, mais bien de mesurer l'écart et ainsi de pouvoir déterminer des paliers pertinents afin d'atteindre l'objectif de 60 % d'ici trois ans.

Par ailleurs, le chiffre de 60 % sert avant tout à structurer la performance collective en matière d'emploi sur un territoire. Si cet objectif n'est pas atteint, une analyse partagée sera menée pour en comprendre les causes.

D'autre part, le chiffre de 60 % signifie que le ministère de l'Emploi admet que le passage dans une SIAE ne produira aucun effet emploi mesurable sur 40 % des personnes accueillies.

Enfin, les SIAE ont tout fait la possibilité d'accueillir des personnes hors convention avec l'Etat, par exemple dans le cadre de conventions avec les Conseils généraux avec des objectifs autres que les objectifs "emploi", par exemple la santé ou l'accès au logement.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :


Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Sandrine RUNEL
Déléguée régionale
FNARS Rhône Alpes

1. La gouvernance de l'IAE

Les CDIAE ont effectivement besoin d'être redynamisés. Ce sont aujourd'hui des instances relativement lourdes qui consacrent l'essentiel de leur temps à l'examen des dossiers de conventionnement des structures.

D'autre part, la multiplicité des instances nuit à l'efficacité. Etat et collectivités locales ne se sont pas suffisamment entendus pour mettre en place une instance unique ou du moins nouer un véritable partenariat.

2. La réforme des modalités de financement des SIAE

Comme les autres structures de l'économie sociale et solidaire, les SIAE souffrent de l'éclatement des financements et de leur manque de visibilité. L'annualisation des conventions rend toute prévision difficile. Dès lors, les salariés permanents des SIAE sont placés dans une situation de précarité qui nuit à l'efficacité de leur travail.

3. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

L'objectif de 60 % a été fixé de façon globale sans prise en compte de la diversité des personnes accueillies dans les SIAE. Il risque ainsi de susciter une forme de sélectivité qui fermera la porte des SIAE à de nombreuses personnes.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :





Donner un nouvel élan à l'insertion par l'activité économique



Olivier WICKERS

Sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

La question de l'orientation des publics est effectivement cruciale. Sur le plan politique, elle renvoie à la capacité de l'Etat et des collectivités à assurer conjointement une réponse globale républicaine au titre de leurs compétences respectives et selon les besoins des personnes. Sur le plan technique, il ne faut pas oublier que sont comptabilisées dans les 60 % les orientations vers d'autres SIAE.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :



Laurent CONSIGNY
Secrétaire général
UREI Rhône Alpes

1. La réforme du CDDI

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité (RSA) et réformant les politiques d'insertion éloigne le CDDI du droit commun. 4 mois minimum et 20 heures hebdomadaires sont nécessaires pour déclencher le RSA. Ces conditions restreignent le nombre de bénéficiaires potentiels et ferment la porte des SIAE à de nombreuses personnes.

2. La réforme des modalités de financement des SIAE

S'il est important pour les SIAE de négocier des objectifs avec les pouvoirs publics, comment mettre en œuvre de façon simple l'aide au poste modulable encadrée ? Quels critères fixer pour déterminer la modularité ? Le risque existe d'aboutir à un système excessivement complexe.

3. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

Elle est pertinente car elle repose sur des conventions d'objectifs entre acteurs indépendants. Pour rappel, le financement des EI et des ETTI est assuré à 80 % par leur activité commerciale.

D'autre part, le chiffre de 60 % d'effets emploi constitue une base intéressante. Reste toutefois à savoir si les personnes restées moins de trois mois dans les SIAE seront comptabilisées.

Enfin, de nouveaux objectifs vont être assignés aux SIAE en matière de relations avec les entreprises, avec les OPCA, avec Pôle Emploi, en matière de développement territorial, etc. Pour atteindre ces objectifs, les SIAE auront besoin d'être accompagnées. Aussi des moyens financiers supplémentaires doivent-ils être débloqués pour permettre aux réseaux territoriaux de jouer ce rôle d'accompagnement.

Olivier WICKERS

Sous-directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

a) Il existe des moyens non budgétaires permettant d'aider les SIAE à atteindre leurs objectifs. Il est tout à fait possible que les DDTEFP s'engagent par exemple à favoriser le rapprochement avec les branches professionnelles en organisant des réunions de travail.

b) Concernant l'aide modulable encadrée, 2009 sera une année d'expérimentation. L'objectif est d'aboutir à un système plus performant que celui du forfait. Si nous n'y parvenons pas, alors le système du forfait, qui a effectivement le mérite d'être simple, sera conservé.

c) A propos de la réforme du CDDI, le législateur a considéré qu'on ne pouvait parler d'insertion en dessous d'un certain volume horaire hebdomadaire.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Christophe CHEVALIER
Président
Fédération nationale Coorace

1. Les avancées du plan de modernisation

a) Au-delà de la fixation d'objectifs de retour à l'emploi qui peuvent prêter à sourire tant ils reposent sur des prévisions économiques aléatoires, le plan de modernisation a pris en compte la notion de services rendus par les SIAE.

b) Le plan de modernisation a pris acte du rôle de "développeur économique des territoires" qu'assument les SIAE. Ce terme signifie que les SIAE ont pour vocation d'augmenter le volume d'emplois et non simplement d'essayer chacune de leur côté de capter ceux qui existent pour atteindre leurs objectifs de sorties positives. La reconnaissance des groupes économiques solidaires, qui devrait être confirmée dans la loi, et la possibilité d'un conventionnement unique doivent amener les SIAE à mieux travailler ensemble d'une part, et avec les entreprises dites classiques d'autre part.

c) La redynamisation des CDIAE doit permettre à ces instances de jouer pleinement leur rôle, en termes de prospective à moyen terme notamment.

2. Les craintes suscitées par le plan de modernisation

a) La réforme des modalités de conventionnement ne doit pas aboutir à un système excessivement complexe et chronophage pour les structures. Aussi espérons-nous que le modèle de conventionnement sera allégé en 2009 et que les structures pourront y répondre de façon simple.

b) Les financements continuent à être éclatés et surtout aléatoires, ce qui rend difficile, voire impossible, l'élaboration de stratégies à moyen terme. Concernant l'augmentation de leur volume, nous faisons le pari au sein de la fédération Coorace qu'elle passe par notre capacité à faire inscrire un volet insertion dans les différentes politiques de développement (écologie, urbanisme, économie, etc.).

En guise de conclusion, il est important que les réseaux de l'IAE se placent davantage dans une démarche de collaboration afin de pouvoir être entendus et considérés comme des partenaires des politiques publiques et non comme de simples prestataires.

Patricia BOILLAUD
Directrice déléguée
DRTEFP Auvergne

1. La réforme des modalités de conventionnement

Le plan de modernisation de l'IAE s'inscrit dans la logique à l'œuvre depuis deux ans et demi de renforcement de l'évaluation et du dialogue. L'Etat n'est plus prêt à subventionner des secteurs d'activité sans que leur valeur ajoutée ne lui soit démontrée. Pour l'Etat, la valeur ajoutée des SIAE réside dans le retour à l'emploi des personnes accueillies. La réforme des modalités de conventionnement permettra aux services de l'Etat et aux SIAE d'échanger au minimum une fois par an en dehors des Comités de pilotage sur les résultats obtenus et de mener une analyse partagée.

2. La gouvernance de l'IAE

Au niveau régional, il existe effectivement beaucoup d'instances dont les compétences se recoupent. Au niveau départemental en revanche, on ne peut placer sur un même plan les CDIAE et les Comités territoriaux pour l'emploi et la formation professionnelle (COTEF). C'est uniquement dans les CDIAE que les questions liées à l'insertion par l'activité économique, à la politique à mettre en œuvre sont abordées. Aussi les CDIAE sont-ils un outil important, même si leur fonctionnement doit être amélioré.

Dans les départements, le travail partenarial central à mener est celui entre l'Etat et les Conseils généraux, et ce afin de bâtir de façon conjointe et cohérente la politique d'insertion. Même si chaque acteur poursuit ses objectifs propres, il est possible de trouver un terrain d'entente sur des objectifs communs. Cette collaboration doit notamment permettre un meilleur maillage territorial de l'offre d'insertion.

3. La redynamisation des CDIAE

Les réunions des CDIAE sont souvent trop institutionnelles, la majeure partie du temps étant consacrée à traiter du conventionnement des structures. Par ailleurs, la présence du Préfet freine les échanges. En tout état de cause, il faut absolument que les Conseils généraux et les services de l'Etat travaillent mieux ensemble, peut-être en se réunissant en amont des CDIAE, à des niveaux moins formels.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Adelphé de TAXIS DU POËT
Responsable du pôle économie sociale
Caisse des Dépôts et Consignations

Institution financière, la Caisse des Dépôts est un partenaire privilégié de l'Etat et des collectivités territoriales. L'accompagnement des politiques publiques constitue l'une de ses principales missions.

Son implication dans le domaine de l'IAE s'est traduite en mars 2008 par la signature de la Convention Agir pour l'emploi. A travers cette convention qui couvre la période 2008-2010, la Caisse des Dépôts s'est notamment engagée à appuyer :

- Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

Les DLA accompagnent en ingénierie individuelle ou collective des structures d'utilité sociale, dont des SIAE. En 2007, près de 850 SIAE ont bénéficié d'un accompagnement.

- La réalisation d'autodiagnostic économiques et financiers

Sera développé en partenariat avec France Active un outil permettant d'accompagner 300 structures par an pendant 5 ans, ce qui représentera au final 1500 SIAE, soit un peu moins d'un 1/3 de l'ensemble des SIAE.

La CDC fait ainsi de l'intermédiation. Autrement dit, elle n'intervient pas directement auprès des SIAE, mais passe par des intermédiaires.

En partenariat avec :

Le Conseil National
de l'insertion
par l'activité économique



Avec le soutien de :



Débat salle

→ DRTEFP Rhône-Alpes

Dans la région Rhône Alpes, nous avons passé un accord de développement de l'emploi et des compétences (ADEC). Les ADEC permettent la qualification et la formation des salariés de branches professionnelles. Même si l'IAE ne constitue pas stricto sensu une branche professionnelle, nous avons tout de même pu construire cet accord à la demande des réseaux de l'IAE et en partenariat avec la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS). Les salariés en insertion peuvent ainsi intégrer des formations professionnelles de premier niveau orientées sur des métiers en tension.

→ Administrateur Coorace Bourgogne

Les services à la personne constituent le secteur d'activité privilégié des associations intermédiaires. Or dans ce secteur, les contrats proposés sont souvent des CDI de quelques heures hebdomadaires. La signature de ce type de contrat est-elle comptabilisée comme une sortie positive ?

→ Conseil général de l'Isère

Dans le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, il est rappelé que les départements ont compétence sur l'insertion, pas seulement l'insertion sociale mais aussi l'insertion professionnelle. Or l'IAE fait partie de la politique d'insertion. Comment Etat et Conseils généraux vont-ils donc travailler ensemble ?

→ Administrateur Coorace Rhône Alpes

Quel rôle peuvent jouer les CDIAE pour favoriser l'accès des salariés en insertion à la formation ? D'autre part, pour rappel, les réseaux sont capables d'être force de proposition lorsqu'ils sont sollicités. En Rhône Alpes, dans le cadre du contrat sectoriel économie sociale et solidaire, nous avons par exemple proposé un grand nombre d'actions dont plusieurs ont été retenues.

→ Administrateur Chantier-école Bourgogne

M. Wickers a recommandé une bonne orientation des publics. Mais que faire des personnes qui ne relèvent pas de l'IAE ? Quels autres dispositifs peuvent les accueillir ? D'autre part, M. Wickers a mentionné la possibilité pour les SIAE de conventionner avec les collectivités sur d'autres objectifs que ceux du retour à l'emploi. Ne serait-il pas plus intéressant d'avoir une convention unique qui prévoit l'accueil de publics différents ? Enfin, le placement ne constitue pas la mission unique des SIAE. Comment les autres objectifs vont-ils être pris en compte ?

Olivier Wickers

Les effets emploi n'épuisent pas l'intérêt de l'Etat à conventionner les SIAE. A elles de valoriser leurs résultats et de faire des propositions à l'Etat.

Martine Montmasson

Le Conseil général du Rhône mobilise des moyens importants pour favoriser l'insertion des publics dont il a la charge. Les personnes les plus en difficulté qui ne peuvent être orientées vers une SIAE peuvent ainsi participer à des actions d'insertion à caractère social. De telles actions restent nombreuses, notamment dans le domaine de la santé psychique, et ce même si le département a mis l'accent depuis 2004 sur l'insertion professionnelle.