

Séminaire interrégional des CDIAE – automne 2008 - Nantes

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'Economie est à ce titre hautement symbolique du lien entre les questions d'emploi au sens strict et la production de richesse.

A 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. A travers la négociation est reconnue la relation de partenariat qui existe entre l'Etat 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

Philippe MESLAY

Vice-président à l'insertion économique et sociale
Conseil général des Côtes d'Armor

1. La gouvernance de l'IAE

Le Conseil général a la responsabilité de l'insertion sur son territoire. Il établit un Plan départemental d'insertion (PDI). Aussi doit-il y avoir une cohérence entre les orientations du Conseil général et les choix faits au sein du CDIAE. Des terrains d'accord peuvent être trouvés par la voie de la concertation. Il faut toutefois espérer que la redynamisation des CDIAE ne cache pas la volonté de l'Etat de récupérer l'autonomie et les compétences du Conseil général en matière d'insertion.

2. La visibilité financière

Il est important d'avoir une visibilité à moyen et long terme à partir d'objectifs fixés en commun. Sur le plan financier, cette visibilité fait toutefois défaut. Les politiques nationales d'insertion influent sur le budget du Conseil général, celui-ci finançant l'accompagnement. Or actuellement, nous ne disposons pas encore des éléments nécessaires à l'élaboration de notre budget 2009. Par ailleurs, nous craignons que l'Etat ne se désengage.

3. L'évaluation des SIAE

L'évaluation ne doit pas être uniquement quantitative. Il faut s'interroger sur le type d'emplois que trouvent les salariés en insertion : signent-ils un contrat à durée déterminée ? un contrat à temps partiel ?, etc. Si l'on veut lutter non seulement contre l'exclusion, mais aussi contre la précarité, les sorties doivent être véritablement positives.

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) Vous évoquez deux risques contradictoires : soit l'Etat recentralise les compétences des Conseils généraux, soit il se désengage et laisse aux Conseils généraux la responsabilité de l'IAE.

b) Le ministère de l'Emploi demande aux SIAE de produire ce que nous appelons des effets "emploi". Derrière ce terme d'effet emploi se cachent effectivement des réalités différentes, du CDI à la mission d'intérim de moins de trois mois en passant par la formation qualifiante.

c) Le plan de cohésion sociale couvre la période 2005-2010. Depuis 2005, les dotations prévues ont été chaque année parfaitement respectées et les services déconcentrés reçoivent une pré-notification fin octobre-début novembre. Aussi peut-on difficilement reprocher à l'Etat un manque de visibilité concernant son engagement financier en faveur de l'IAE. Toutefois, les modes d'allocation des ressources dans les territoires peuvent encore être améliorés : c'est là précisément l'objet de la réforme des modalités de financement des SIAE.

D'autre part, en mettant en place une logique d'objectifs négociés, la réforme des modalités de conventionnement doit permettre de systématiser des conventions pluriannuelles et ainsi de donner de la visibilité à trois ans aux SIAE.

d) En fixant des objectifs aux SIAE, l'enjeu est de démontrer que le scénario privilégié par le ministère de l'Emploi, à savoir le subventionnement d'un projet partenarial ancré territorialement, est plus efficace qu'un système basé sur la sélection de prestataires par appels d'offres dans le cadre de marchés publics.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :



Fabienne RENAUD

Conseillère déléguée à l'économie sociale et solidaire et à la création d'entreprises
Conseil régional des Pays de Loire

1. Un soutien fort du Conseil régional à l'IAE

Même si l'IAE ne figure pas au cœur de ses compétences, le Conseil régional s'implique fortement dans ce champ depuis 2004 au titre du développement économique. Pour rappel, dans la région des Pays de Loire, les SIAE génèrent par an une richesse nette pour la collectivité de 42 millions d'euros : contrairement aux idées reçues, l'IAE n'est donc pas un secteur qui coûte, mais bien un secteur qui rapporte. D'où l'intérêt que lui porte le Conseil régional. Celui-ci a ainsi inscrit dans le Schéma régional de développement économique (SRDE) un volet de soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), dont fait partie l'IAE. Ce volet comporte trois axes : la promotion des valeurs de l'ESS ; la professionnalisation de la gouvernance des structures ; la structuration et le développement des services à la personne.

2. Des outils locaux à conserver et développer

Il est effectivement important de moderniser le secteur de l'IAE. La recherche de cohérence ne doit toutefois pas amener à négliger ce qui a été réalisé dans les territoires et a prouvé son efficacité. Dans la région des Pays de Loire, pour permettre aux SIAE de renforcer leurs fonds propres, un fonds de capital solidaire a été créé et a obtenu de bons résultats. Aussi est-il important de conserver et de développer les outils existants.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :



Georges PARENT
Président
UREI Centre

1. La redynamisation des CDIAE

Elle est nécessaire pour mener à bien la modernisation du secteur de l'IAE compte tenu des disparités locales.

Les CDIAE ont un rôle important à jouer dans la dynamique et la stratégie à mener dans chaque département : ils doivent être un lieu de rencontre et de débat, offrant à tous les acteurs la possibilité de s'exprimer et de décider collectivement de la politique à mener sur le territoire. Il serait ainsi souhaitable que les réseaux soient davantage associés aux décisions politiques prises dans chaque CDIAE et que les différents acteurs, notamment les représentants du monde de l'entreprise dite classique, soient réellement présents et mobilisés.

D'autre part, les CDIAE doivent organiser l'offre d'insertion, c'est-à-dire veiller à une bonne répartition territoriale des SIAE afin de favoriser l'adaptation aux publics et la cohérence des parcours.

Enfin, ils doivent permettre aux différents financeurs, Etat et collectivités, de se concerter afin d'harmoniser leurs aides et de les rendre ainsi plus efficaces.

2. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

Il est absolument légitime que les financeurs demandent aux SIAE de la performance et cherchent à mesurer l'impact de leurs aides. Dans cette perspective, il existe d'ores et déjà des référentiels, comme Qualirei par exemple, qui pourraient être utilisés. En tout état de cause, l'évolution des modalités de conventionnement doit s'accompagner d'une évolution des modalités de financement et les réseaux doivent être associés à la mise en œuvre de ces nouvelles procédures afin de faciliter la mise en place d'outils pertinents au sein des SIAE et d'outils de mesure cohérents selon les territoires.

.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Michel BERTHOMÉ
Chargé de mission
Medef Loire-Atlantique

Les entreprises ont un rôle à jouer en matière d'insertion professionnelle.

Premièrement, les entreprises doivent se faire connaître auprès des jeunes en formation initiale et leur donner envie d'atteindre un niveau de qualification susceptible de leur permettre de trouver facilement un emploi. Dans cette perspective, les professeurs constituent des intermédiaires privilégiés. De nombreuses initiatives existent localement : au cours de la Semaine Ecole Entreprise, des déjeuners réunissent professeurs et chefs d'entreprise ; des stages en entreprise sont proposés aux professeurs de 3^e ; des entreprises ouvrent leurs portes aux élèves lors de visites ; des actions de promotion des contrats de qualification et de professionnalisation sont menées ; etc.

Deuxièmement, les rencontres avec les SIAE doivent être multipliées afin de permettre un dialogue fructueux sur les besoins respectifs des uns et des autres. Elles peuvent tout à fait avoir lieu dans le cadre des CDIAE. Des opérations similaires à "Nos quartiers ont des talents" pourraient également être montées.

En Loire Atlantique, l'insertion des travailleurs handicapés fonctionne très bien : le taux d'embauche est de 5,5 % alors que la moyenne nationale se situe à 4,3 %. Pourquoi n'en irait-il pas de même pour les salariés en insertion ? Il ne s'agit pas d'imposer aux entreprises une obligation d'embauche de salariés issus de SIAE, mais bien de s'inspirer de ce qui fonctionne. Le Programme départemental d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) a par exemple créé une véritable synergie entre les différents acteurs, ceux-ci ont désormais plaisir à travailler ensemble. Dans le cadre du PDITH, 24 actions sont organisées au cours de la Semaine nationale pour l'emploi des personnes handicapées, des clubs d'entreprises se montent, etc. Ne pourrait-on pas s'inspirer d'un tel exemple pour créer une semblable synergie au sein du CDIAE ?

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement



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



Fabienne RENAUD

Conseillère déléguée à l'économie sociale et solidaire et à la création d'entreprises
Conseil régional des Pays de Loire

Si le rapprochement entre le monde de l'entreprise et celui de l'école est effectivement à encourager et à développer, il convient d'éviter toute simplification : l'entrée dans une SIAE n'est pas obligatoirement liée à l'échec scolaire. Une telle simplification tend à occulter le caractère non linéaire des parcours et le poids des accidents de la vie. D'autre part, on ne peut opposer les entreprises aux SIAE : les SIAE sont des entreprises ! Créatrices de richesse et d'emploi, elles sont au cœur du tissu économique régional.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :



Gérard PESNEAU
Directeur
DDTEFP Maine-et-Loire

1. La redynamisation des CDIAE

Au niveau local, la démarche est engagée depuis 2007 à travers la réalisation d'un diagnostic partagé. Elle est à amplifier dans les prochains mois et devra prendre en compte les nouveaux enjeux liés à la future loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, loi qui devrait comporter un volet important sur les contrats aidés et l'IAE.

Au-delà de la nécessaire redynamisation des CDIAE, il est essentiel de rechercher une meilleure articulation entre les Conseils départementaux d'insertion (CDI) et les CDIAE, entre les Plans départementaux d'insertion (PDI) et les PDIAE. Etat et Conseils généraux doivent collaborer au titre de leurs compétences respectives.

2. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

La recherche de performance est légitime. En tant que services déconcentrés de l'Etat, nous sommes nous aussi assujettis à cet impératif : des objectifs nous sont fixés dans le cadre des budgets opérationnels de programme (BOP) et nous sommes dans un dialogue de gestion régulier avec les services centraux. Les objectifs assignés par l'Etat aux SIAE ne sont pas inatteignables.

3. La réforme des modalités de financement des SIAE

La généralisation de l'aide au poste est souhaitable car elle permet une meilleure lisibilité. L'aide au poste devrait devenir l'outil unique de financement de l'Etat auprès des SIAE, le contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) étant déconnecté de toute aide publique.

4. Les relations avec le monde de l'entreprise

Les liens entre entreprises dites classiques et SIAE ne sont pas suffisamment étroits. Ils devraient se renforcer prochainement : le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion introduit la possibilité pour les salariés des EI, ETTI et ACI d'effectuer des périodes d'immersion en entreprise. Dans le cadre des contrats d'objectifs que les SIAE seront amenées à signer, le développement des relations avec les entreprises doit ainsi être un axe fort.

Bruno VOYER

Délégué interrégional au développement économique et social
Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des Dépôts est un partenaire privilégié de l'Etat et des collectivités territoriales. 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 engagée à appuyer :

a) Les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

Les DLA accompagnent en ingénierie individuelle ou collective des structures d'utilité sociale, dont des SIAE. Depuis 2004, dans l'Ouest (Pays-de-Loire, Bretagne et Centre), plus de 2000 structures, dont 300 SIAE, ont bénéficié de cette prestation. Les principaux domaines d'accompagnement sont le management, l'organisation, les finances, la comptabilité, les finances et les questions juridiques.

b) La réalisation d'autodiagnostic économiques et financiers

Sera développé 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.

c) La consolidation des fonds propres des SIAE

Elle se fait à travers les outils de France Active, outils visant à renforcer la capacité financière des SIAE.

d) Le développement du site www.socialement-responsable.org

Annuaire unique en France, avec près de 4000 SIAE référencées, ce site vise à faciliter l'accès des SIAE à la commande publique. Il s'adresse également aux contribuables assujettis à l'impôt désireux d'effectuer un don au profit d'une SIAE.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

Avise
Ingénierie et services pour
entreprendre autrement

Débat avec la salle

→ Administrateur FNARS, membre du CDIAE du Loir-et-Cher

Pour que les SIAE puissent jouer leur rôle, il faut une collaboration forte entre Etat et collectivités. Or sur mon territoire, cette collaboration n'existe pas. Certaines instances, comme les Commissions locales d'insertion (CLI), sont par exemple désertées par les services déconcentrés de l'Etat et le service public de l'emploi. Inversement, on a connu des périodes où les collectivités n'étaient plus présentes, ni même invitées, dans les CDIAE. Une telle situation est regrettable, car elle peut conduire à un éclatement de l'IAE, chaque financeur ayant ses propres exigences et objectifs.

D'autre part se dessine, semble-t-il, une tendance à la régionalisation de l'Etat. Cette tendance ne risque-t-elle pas d'entraîner un déficit de proximité ?

Olivier Wickers

Une part de notre efficacité collective repose effectivement sur la capacité à articuler les politiques d'insertion avec les politiques de l'emploi. D'autre part, concernant la réorganisation de l'Etat, elle n'aura évidemment pas de conséquence néfaste. Les services déconcentrés de l'Etat continueront à assurer avec efficacité les missions qui leur sont dévolues.

Fabienne Renaud

Il est tout à fait important de travailler ensemble, encore faut-il que les règles du jeu soient claires, c'est-à-dire que soient bien définis les objectifs et les moyens.

Philippe Meslay

Notre présence à tous autour de cette table montre bien que nous sommes capables de dialoguer et de travailler ensemble. D'autre part, les Conseils généraux doivent effectivement s'impliquer dans les CDIAE ; ils doivent également être présents au niveau des bassins d'emploi.

→ Adhérent Coorace

Il est question de généraliser l'aide au poste. Quid des associations intermédiaires ? Dans le département de Loire-Atlantique, elles représentent annuellement 3000 salariés et affichent un taux de sorties positives d'environ 30 %. Pourquoi ne bénéficieraient-elles pas de l'aide au poste ?

Olivier Wickers

La généralisation de l'aide au poste est une revendication issue du Grenelle de l'insertion. Sa faisabilité sera étudiée au cours des prochains mois dans le cadre d'un groupe de réflexion technique associant à la fois des représentants du secteur et des acteurs locaux, notamment les collectivités locales. Je n'ignore pas que les associations intermédiaires n'ont pas d'aide au poste. Leur mode de financement sera bien sûr examiné avec la plus grande attention.

→ Administrateur FNARS

Nous ne sommes évidemment pas contre la mesure de la performance. Mais il convient de ne pas faire du retour à l'emploi le seul critère de performance. Les salariés en insertion sont déjà en emploi ! Parler de retour à l'emploi n'a donc pas de signification. D'aucuns diront qu'il s'agit dans les SIAE d'emplois aidés. N'oublions pas que ces emplois rapportent de l'argent à l'Etat.

Olivier Wickers

Il ne fait aucun doute qu'un salarié en insertion est bien en emploi, un contrat aidé étant un contrat de travail. Toutefois, l'objectif ne peut être de maintenir toute leur vie des personnes en contrat aidé dans des SIAE. Rappelons que les effets emploi que l'Etat demande aux SIAE de produire sont gradués : le CDI n'est pas le seul salut !

→ Conseil général du Morbihan

L'appréciation des résultats des ateliers et chantiers d'insertion devrait intégrer des critères sociaux. Pour les définir, un travail avec la DASS pourrait par exemple être mené. Monter des dossiers Cotorep, accompagner des personnes en cure, etc., ce n'est pas négligeable !

Philippe Meslay

On ne peut effectivement se contenter de parler de sortie positive. Une appréciation qualitative, prenant en compte la réalité territoriale, le public accueilli, etc., doit être menée. La mesure de la performance doit ainsi être fine.

→ Administrateur UREI Bretagne

Il faut s'interroger sur la perception qu'ont l'Etat et les collectivités des CDIAE. Les collectivités considèrent-elles le CDIAE comme le bras armé territorial de l'Etat ? L'Etat se voit-il comme le propriétaire du CDIAE ?

Philippe Meslay

Le CDIAE est bien un lieu de rencontre et de débat qui doit permettre de travailler collectivement sur des projets, et non uniquement d'attribuer des financements ou de mener des évaluations. Aussi la perspective d'une redynamisation de cette instance est-elle intéressante.

Gérard Pesneau

Les Conseils généraux ont pleinement leur place dans les CDIAE. Même si l'Etat préside les CDIAE, ceux-ci sont bien un espace de dialogue.

→ Jacques Dughera, secrétaire général du CNIAE

Une étude d'impact, soutenue financièrement par la DGAS, la DGEFP, le Fonds social européen et la Caisse des Dépôts, a été menée à partir de fin 2003 dans la région des Pays de Loire. L'objectif était de mesurer l'impact de l'IAE dans sa dimension économique, sociale et en faveur du développement des territoires. Cette étude a permis de faire évoluer les représentations. Récemment, le Manifeste de l'Assemblée des Régions de France (ARF) en faveur de l'économie sociale et solidaire y a fait référence en réaffirmant que l'IAE constitue un investissement rentable. D'autre part, le référentiel pour la formalisation du projet d'insertion, élaboré par la DGEDFP en collaboration avec les réseaux, prend bien en compte l'ensemble des missions de l'IAE. Enfin, le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion mentionne bien la participation des SIAE au développement économique local.

Concernant le partenariat, il ne faut pas oublier qu'il s'organise. Dans le projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion est évoqué le Pacte territorial d'insertion (PTI). Au niveau du CNIAE, nous avons contribué à faire déposer un amendement qui vise, d'une part, à étoffer le contenu du PTI, qui ne fait pas référence aujourd'hui directement à l'IAE, et d'autre part, à organiser la relation du PTI avec le CDIAE.

Enfin, le partenariat s'entretient. Suite au décret de 1999, des réunions des CDIAE avaient eu lieu. Espérons qu'il ne faille pas de nouveau attendre huit ans pour voir se tenir de nouvelles réunions ! Aussi nous devons nous engager collectivement à faire vivre une politique d'animation des CDIAE, en s'appuyant sur des lieux existants, comme par exemple l'Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (INTEFP).

→ Administrateur groupement des ACI d'Eure-et-Loir, membre du CDIAE

Sur mon territoire, le diagnostic n'a pas été partagé, du moins pas avec les acteurs du CDIAE. D'autre part, l'impératif de sortie positive rend difficile la mise en œuvre de parcours. Il existe ainsi un vrai risque de sélectivité des publics. Enfin, il faut donner aux SIAE les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs qu'on leur fixe.

Philippe Meslay

La notion de parcours est fondamentale : les Comités techniques d'animation (CTA) ont un rôle important à jouer. D'autre part, l'IAE pourrait être au nombre des thématiques de la convention entre l'Etat et Pôle Emploi.

Olivier Wickers

La notion de parcours a toute sa place dans la réforme des modalités de conventionnement : l'orientation vers une autre SIAE fait ainsi partie des effets emploi qui seront mesurés. Pour ce faire, le système d'information du CNASEA évoluera.

Quant à la question de l'orientation des publics, elle est cruciale. L'IAE est un dispositif des politiques de l'emploi et à ce titre des objectifs "emploi" sont négociés avec les structures. Mais l'IAE n'est pas la seule solution, la question de l'orientation des publics renvoyant à la thématique plus générale de la capacité de l'Etat et des collectivités à assurer conjointement, au titre de leurs compétences respectives, une réponse globale et républicaine à l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontés nos concitoyens.

→ Administrateur Chantier école

Dans les prochaines années, le premier critère de performance devrait être la capacité sur un territoire donné à mettre en place des coopérations entre collectivités territoriales, Etat et SIAE. Tant que ces coopérations n'existeront pas, il sera difficile pour les SIAE d'améliorer leurs résultats actuels.