

## Séminaire interrégional des CDIAE – automne 2008 - Strasbourg

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 :

Avise  
Ingénierie et services pour  
entreprendre autrement

## Claude ALPHANDERY

Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)  
Président

Cette série de séminaires ne peut être séparée de la crise actuelle. Au-delà de l'indispensable rétablissement de la liquidité et de la solvabilité des banques, cette crise appelle des mesures de relance économique au niveau européen, mais aussi aux niveaux national et local, à travers notamment le soutien aux PME, en particulier aux SIAE qui, rappelons-le, prennent en charge les personnes les plus fragiles, les plus exposées.

Le plan de modernisation de l'IAE ouvre trois chantiers, déjà évoqués dans le rapport d'experts du CNIAE qui a servi de base aux travaux du Grenelle de l'insertion. Quelques commentaires sur ces trois chantiers.

### 1. La redynamisation des CDIAE

Les CDIAE ont été créés par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions et se sont mis en place progressivement à compter de la parution du décret d'application du 19 février 1999. L'objectif était de construire et d'optimiser l'offre d'insertion dans chaque département. Une composition en cinq collèges, permettant de réunir tous les acteurs et partenaires, avait été décidée. Quatre missions leur avaient été fixées par la loi :

- définir la nature des actions à mener pour promouvoir l'insertion par l'activité économique ;
- établir un plan départemental d'insertion par l'activité économique ;
- assister les représentants de l'Etat dans le processus de conventionnement des structures ;
- évaluer la mise en œuvre du plan départemental.

Si la troisième mission est largement assumée par les CDIAE, les autres sont le plus souvent négligées. Ceci tient notamment à ce que les CDIAE ont été longtemps peu soutenus par les politiques publiques. Peu de moyens leur ont été alloués. D'autre part, alors que le pilotage des contrats aidés et de la formation incombe respectivement au Conseil général et au Conseil régional, la place centrale des CDIAE n'a pas été suffisamment affirmée dans cette architecture.

Dix ans après leur création, force est de constater que le bilan des CDIAE est globalement mitigé, avec non seulement un manque de conviction et de détermination, mais aussi un manque de moyens qui a entraîné une désaffection de certains membres, notamment des élus et des partenaires socio-économiques. Désaffection extrêmement préjudiciable à l'efficacité des CDIAE. Aussi la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) a-t-elle décidé de redynamiser ces instances. Pour ce faire, elle a procédé de façon méthodique en lançant il y a plusieurs mois une démarche de diagnostics territoriaux, outils indispensables pour pouvoir établir une stratégie de l'offre.

## 2. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

Au-delà des diagnostics, il faut également pouvoir s'appuyer sur des conventions comportant non seulement des données précises sur les objectifs de chaque structure et les moyens dont elles disposent pour les atteindre, mais également des indicateurs d'évaluation. Ceci est précisément l'objet de la réforme des modalités de conventionnement, deuxième chantier du plan de modernisation. Cette réforme implique que des efforts importants soient fournis en matière d'information et de formation des services déconcentrés de l'Etat et des SIAE.

L'accompagnement vers l'emploi est au cœur du métier des SIAE. Aussi est-il tout à fait logique qu'elles soient jugées à l'aune de cette mission. Attention toutefois à bien prendre en compte le contexte dans lequel s'inscrit l'action de chaque structure : public accueilli, situation de l'emploi, conjoncture particulière, etc. C'est bien ce qui est prévu dans le plan de modernisation. D'autre part, il convient de ne pas négliger les objectifs de développement local et d'intérêt général que servent les SIAE. Enfin, il ne faudrait surtout pas que la politique de résultats, voulue par l'Etat, conduise à fermer la porte des SIAE à certains publics.

## 3. La réforme des modalités de financement des SIAE

Si l'on veut moderniser l'IAE, il est important que les CDIAE coordonnent les différents financeurs et donneurs d'ordre. L'Etat joue certes un rôle essentiel, en tant que financeur d'une part, en tant que régulateur et animateur du secteur d'autre part, mais il n'est pas le seul acteur. Sur les territoires se conjuguent les efforts de multiples acteurs : l'Etat dans toute sa diversité, les départements, les régions, les communes, etc. Pour être efficace, la politique d'insertion ne peut être menée exclusivement par l'Etat.

Aussi une conférence des financeurs est-elle indispensable pour permettre aux SIAE d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés. Cette coordination des financeurs pourrait se faire via les Pactes territoriaux d'insertion (PTI). Encore faut-il que les PTI - initialement facultatifs dans le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, puis rendus obligatoires par un amendement que le CNIAE a contribué à faire déposer - visent nommément l'IAE !

**Paule PERROS**

Directrice adjointe service Insertion  
Conseil général du Doubs

## 1. Une implication forte du Conseil général

L'IAE représente un axe prioritaire de la politique du Conseil général du Doubs. Dans cette perspective, la réforme des modalités de conventionnement des SIAE nous intéresse particulièrement en tant que collectivité territoriale car elle devrait nous permettre d'avoir une meilleure visibilité concernant l'offre de services des SIAE. Cette visibilité nous servira pour établir notre Pacte territorial d'insertion (PTI).

## 2. Un CDIAE dynamique

Le Conseil général du Doubs siège dans un CDIAE dynamique. Par exemple, pour les ACI, un référentiel commun (accompagnement socioprofessionnel, encadrement technique) a été élaboré en CDIAE. Le Conseil général a fixé ses critères de financement sur la base de ce référentiel. Une grille unique de bilan et d'évaluation a également été constituée ; ceci permet aux SIAE de consacrer moins de temps aux tâches administratives au bénéfice de l'accompagnement de leurs salariés. Un travail est également en cours sur un dossier unique d'instruction : l'objectif est de dépasser l'échelon départemental pour avoir un cadre commun au niveau régional.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :



## **Dominique ARNOULD**

Directeur  
ANPE Mulhouse

### **1. La construction de parcours**

La principale difficulté réside dans la construction de parcours individualisés pour chaque bénéficiaire. Une telle construction implique d'avoir élaboré au préalable une stratégie et de disposer sur chaque territoire d'une boîte à outils mobilisable. Il faut notamment être attentif à la notion de répartition géographique, afin que tous les territoires soient couverts.

### **2. Le rôle du référent unique**

La mise en place du référent unique au sein de Pôle Emploi permettra d'affiner la connaissance des publics et ainsi d'améliorer la qualité de l'orientation vers les SIAE. D'autre part, présent lors de l'entrée dans le dispositif IAE, le référent unique appuiera les SIAE dans leurs démarches de reclassement et prendra le relais en fin de contrat si une sortie emploi n'a pu être trouvée. Une continuité, gage d'une plus grande efficacité, sera ainsi assurée.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

Avise  
Ingénierie et services pour  
entreprendre autrement

**Brigitte BARTOLI**

Directrice  
DDTEFP Aube

## 1. La réforme des modalités de conventionnement des SIAE

Cette réforme ne constitue pas une révolution. En effet, en tant que DDTEFP, nous travaillons depuis plusieurs années avec les SIAE à l'amélioration de leurs performances en termes de taux d'emploi durable à la sortie.

Par rapport aux effets emploi attendus, la structuration en réseau des SIAE du département me semble prometteuse. Avec l'appui du CDIAE, un site Internet est en cours de réalisation. Il comportera un espace public et un espace privé. Cet espace privé permettra aux SIAE d'échanger entre elles et facilitera également le dialogue entre les SIAE et leurs partenaires financiers.

## 2. La situation de l'IAE dans l'Aube

Un diagnostic régional a été entamé l'an passé. Actuellement en cours de finalisation, il souligne les enjeux d'une bonne couverture territoriale : l'offre d'insertion doit être mieux répartie en Champagne-Ardenne afin d'obtenir un taux de couverture suffisant dans les zones rurales.

Présenté lors du dernier CDIAE, notre plan d'actions 2009 prévoit :

- des expérimentations dans les territoires visant à répondre aux besoins des entreprises, sur la base d'un partenariat entre les SIAE et le service public de l'emploi ;
- des réunions entre les SIAE et les entreprises locales dites classiques pour développer les passerelles et améliorer les échanges ;
- des actions spécifiques concernant les jeunes et les seniors.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

**Avise**  
Ingénierie et services pour  
entreprendre autrement

## **Pascal APPREDERISSE**

Directeur  
DDTEFP Bas-Rhin

Nous avons connu dans le Bas-Rhin une phase d'expansion des SIAE depuis 15 ans, rendue possible par la qualité du partenariat tissé notamment avec les collectivités locales : il existe actuellement environ 70 structures, employant plus de 4000 salariés, alors même que le département compte près de 6000 demandeurs d'emploi de longue durée. Dans un contexte de stabilité budgétaire, l'objectif est de maîtriser cette dynamique de croissance et d'aller vers une analyse plus qualitative des résultats obtenus par les SIAE.

### **1. Le dialogue de gestion**

Il est important d'avoir un rendez-vous annuel avec chaque SIAE. Etant donné leur rôle important, le Conseil général devrait être associé à ce dialogue de gestion avec les SIAE. Cette formalisation des relations et la définition en commun d'objectifs de résultats éviteront une appréciation subjective ou non actualisée de la situation

### **2. Le contrat unique d'insertion**

Les ACI doivent faire l'objet d'une attention particulière. Le passage du CES au CAE a dans le passé provoqué au niveau national la disparition de nombreux ACI. Dans la région, un partenariat fort a permis de "sauver" les ACI. Aussi faudra-t-il faire preuve de prudence lors de la mise en place du contrat unique d'insertion et de l'aide au poste. Il conviendra notamment de veiller à ce que l'effort financier consenti actuellement par le biais des contrats aidés (enveloppe unique régionale) soit intégralement répercuté dans la nouvelle aide aux postes qui s'appliquera aux ACI en 2010 et fasse partie de l'enveloppe de crédits IAE.

### **3. L'entrée dans le dispositif IAE**

Sur quelles bases sont prises les décisions d'orienter telle ou telle personne vers un ACI, une EI ou encore une ETTI ? Si le schéma est relativement clair sur le plan intellectuel, la situation est plus aléatoire dans les faits. Or l'objectif de 60 % d'effets emploi ne pourra être atteint que si le diagnostic initial est de qualité. Aussi faudra-t-il sans doute imposer aux structures la généralisation de bilans d'employabilité à l'entrée et à la sortie.

D'autre part, la création de Pôle Emploi entraînera-t-elle une modification du système de l'agrément ?

**Adelpe 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 :



**Marcel CZAJA**  
Président  
URSIEA Alsace

## 1. L'IAE, une image à changer

Les SIAE ont encore et toujours besoin d'être reconnues comme étant de véritables acteurs économiques capables de fournir des services à des entreprises qui recrutent et à des partenaires qui ont en charge les questions de cohésion sociale. Malheureusement, elles sont en général mal identifiées. A titre d'exemple, je siége au Conseil économique et social d'Alsace depuis maintenant une douzaine d'années. J'ai mis la moitié d'un mandat, soit 3 ans, pour convaincre que les SIAE faisaient bel et bien partie des acteurs économiques. La faute nous incombe en partie, car nous avons trop souvent tendance à parler d'insertion et exclusivement d'insertion et à dire que les acteurs économiques, ce sont les autres. Mais le principal problème est ailleurs : il réside dans l'amalgame qui est fait entre les différents types de SIAE.

## 2. L'IAE, un secteur pluriel

L'IAE est certes une famille, mais les SIAE ne font pas toutes le même métier, elles ne se situent pas au même moment du parcours. Par exemple, les ACI ont pour rôle d'appivoiser des personnes qui souffrent d'exclusion et développent une approche pédagogique. Les ACI alsaciens revendiquent ce positionnement et ne souhaitent pas être assimilés à des EI qui, elles, visent à forger des compétences et à professionnaliser des personnes en fin de parcours. La diversité des SIAE se lit également à travers leur modèle économique. En Alsace, certaines SIAE ont un niveau de financement public de l'ordre de 6 %, tandis que d'autres dépassent les 85 % de fonds publics.

## 3. La fixation des objectifs, un exercice difficile

Cette pluralité doit être prise en compte dans la fixation des objectifs. De même, il est indispensable de contextualiser. On n'obtiendra jamais les mêmes résultats dans une vallée vosgienne sinistrée qu'à proximité de la frontière suisse. L'Alsace est souvent considérée comme une région riche. Or le taux de chômage régional masque des disparités importantes : le territoire de Mulhouse connaît par exemple un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.

Enfin, en conclusion, il convient de souligner l'importance de la transcription prochaine de la directive européenne Services dans le droit français : elle déterminera ce qui sera demandé aux SIAE par l'Etat.

## Débat salle

### → Administrateur UNAI

Depuis le début du Grenelle de l'insertion, il est peu question des associations intermédiaires, alors même que la synthèse de la DARES montre qu'elles sont le principal employeur du secteur de l'IAE. Leur rôle ne se limite pas aux services à la personne. Elles accompagnent des personnes de plus en plus en difficulté, ce qui est un travail difficilement quantifiable. Elles sont une porte ouverte. La crise économique et la baisse du pouvoir d'achat les confrontent à de nouveaux publics, en premier lieu les retraités et les travailleurs pauvres.

Par rapport aux nouvelles modalités de conventionnement, quid des associations qui ne souhaiteraient pas d'aide financière de l'Etat ? Sont-elles dispensées de signer une convention avec l'Etat ?

### **Olivier Wickers**

Si les associations ont la possibilité de ne pas solliciter d'aide à l'accompagnement, elles sont toutefois obligées de passer une convention avec l'Etat pour avoir le statut d'association intermédiaire, compte tenu des avantages juridiques inhérents à cette qualification (possibilité de mise à disposition à but non lucratif notamment).

### → DDTEFP Doubs

Dans le cadre du CDIAE, nous avons travaillé sur l'analyse financière des SIAE. Il est important : a) que les SIAE savent sur quel socle stable de financement elles peuvent compter ; b) qu'elles fassent des efforts en termes de stratégie d'entreprise et de perspective à court et moyen terme. Si l'on veut pérenniser les structures, il faut arrêter de financer à travers des actions coup de poing.

### → Adhérent FNARS

L'IAE est née historiquement des initiatives des acteurs de terrain. Dans un contexte où les SIAE sont soumises à des exigences croissantes de rigueur, il sera de plus en plus difficile de trouver des porteurs de projet prêts à s'engager.

### → Administrateur Coorace

Le diagnostic territorial ne sera réellement partagé que lorsque tous les partenaires seront présents autour de la table. Ce n'est pas encore dans les CDIAE : sont notamment absents les représentants des entreprises dites classiques et des syndicats de salariés. D'autre part, il est question de négociation ; encore faut-il trouver le temps de cette négociation et y associer les bons acteurs.

### **Brigitte Bartoli**

La démarche de négociation nous est familière, dans la mesure où nous avons déjà négocié des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les Missions locales. La principale difficulté réside davantage dans l'harmonisation de la négociation au niveau régional.

## **Marcel Czaja**

On ne peut demander les mêmes performances aux structures qui sont aidées à hauteur de 6 % et à celles qui le sont à plus de 85 %. D'autre part, si l'on veut évaluer les services rendus par les SIAE, il faut absolument associer à la négociation les acteurs locaux (CCAS, Maisons de l'Emploi, Missions locales, etc.) qui connaissent les publics en difficulté. Enfin, il faut rappeler que les Missions locales sont financées à 100 % par les pouvoirs publics et n'ont pas de recette propre. Aussi ne peut-on calquer par exemple le système d'évaluation des associations intermédiaires par exemple sur le contrat d'objectifs des Missions locales.

## **Pascal Aprederisse**

Nous avons la chance en Alsace de disposer déjà d'une vision claire des résultats des SIAE grâce au travail réalisé par l'URSIEA. La question des participants à la négociation mérite réflexion, même s'il semble difficile d'élargir au-delà d'un certain point.

## **Olivier Wickers**

La négociation est au cœur des nouvelles compétences que les services de l'Etat sont amenés à développer. Nous mettrons les moyens nécessaires à sa réussite. Sur la question des participants à la négociation, le directeur du travail doit effectivement s'entourer afin que les objectifs soient réalistes car contextualisés. Toutefois, c'est l'argent de l'Etat qui est engagé. Le préfet, son représentant territorial, reste donc seul décisionnaire.

### **→ Administrateur UREI Lorraine**

S'il est légitime de demander aux SIAE d'être performantes, quels sont les moyens financiers mis en regard ?

### **→ DRTEFP Franche-Comté**

Pour parvenir à pérenniser les SIAE, il faut les doter d'outils de gestion, d'analyse et de prospective.

En partenariat avec :

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



Avec le soutien de :

