



Ministère de l'emploi,
de la cohésion sociale
et du logement

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

Paris, le 14 Juin 2007

Rapport au Ministre chargé de l'emploi

« Lever les obstacles aux promesses de l'IAE »

Depuis vingt-cinq ans, l'initiative conjuguée de la société civile et des pouvoirs publics a construit progressivement un dispositif d'insertion par l'activité économique (IAE) permettant aux personnes qui en sont le plus éloignées de retrouver, par le travail, l'accès à un emploi et une professionnalisation : l'IAE constitue une réponse originale et diversifiée aux problèmes soulevés dans la société française par la croissance du chômage de longue durée et les exclusions qu'il entraîne.

Au cours de cette période, la perception du phénomène de l'exclusion et des solutions à apporter à la question du chômage a évolué dans la société française. Nonobstant ces mutations, les principes sur lesquels s'est développée au cours du temps l'IAE, conjuguant l'accompagnement social et l'activité économique, apparaissent plus que jamais pertinents.

La consolidation du dispositif et le renforcement de son efficacité pour un plus grand développement sont donc aujourd'hui nécessaires. Cette option suppose néanmoins une adaptation des outils de régulation de ce dispositif, pour tenir compte des évolutions intervenues depuis vingt-cinq ans et des besoins nouveaux.

C'est pourquoi le CNIAE a jugé utile d'engager une réflexion de fond sur les perspectives de l'IAE avec l'aide d'un groupe d'experts et de porter les conclusions de cette réflexion à la connaissance des pouvoirs publics.

=====

I - ORIGINE ET PLACE DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

A/ Le contexte

1. Production de richesses, destruction d'emplois, création d'inégalités, évolution des mentalités

Dopées par les nouvelles technologies, par les échanges mondialisés et la multiplication des moyens financiers, l'économie et sa croissance génèrent d'importantes richesses. Mais, simultanément la course à la compétitivité et à la performance modifie les organisations de travail et flexibilise l'emploi au risque parfois de précariser les personnes les plus fragiles et d'entraîner de nouvelles inégalités et exclusions.

Le chômage n'atteint pas le même niveau et les mêmes formes à toute période et dans tous pays ; il obéit à des cycles et aux effets des politiques conjoncturelles et structurelles. Mais là même où il est relativement faible (USA – RU), les travailleurs pauvres, les salariés précaires, les personnes en grande

pauvreté restent en nombre élevé. En France, 13% de la population^{1 2} se trouvent, en 2006, dans cette situation en dessous du seuil de pauvreté (après transferts sociaux) et 10% de l'ensemble des salariés perçoivent moins des deux tiers du salaire horaire médian³. Les personnes sortant chaque année du système scolaire sans qualification ou n'ayant pas eu accès à une formation qualifiante au cours de leur vie professionnelle, ne trouvent plus aujourd'hui dans les entreprises agricoles, industrielles ou tertiaires la place qu'elles pouvaient occuper, il y a encore trente ou quarante ans. Elles sont souvent les premières visées par les plans de restructuration et les moins bien armées pour faire face aux mutations économiques.

Une société démocratique moderne se doit de réagir, pour des raisons éthiques (conception de l'homme, de sa dignité), pour des raisons sociales (le pacte social dans une démocratie repose sur l'accès de tous aux droits fondamentaux), pour des raisons économiques (le chômage et la crainte de celui-ci ralentissent les échanges ; la perte de confiance freine les investissements et la consommation, nuit à la croissance).

La réaction de la société est sans doute discontinue : de façon périodique, les médias focalisent l'attention de l'opinion sur les situations de détresse sans que pour autant qu'une attention constante ne soit accordée aux moyens les plus efficaces de corriger leur situation.

Cette réaction est également contrastée.

D'une part, s'expriment des attitudes mentales et des représentations sur le poids des impôts ou sur les risques d'une société d'assistance qui conduisent à un rejet des politiques publiques de traitement social du chômage, souvent assimilée à tort à l'insertion par l'activité économique. De plus, les consommateurs exigent de plus en plus de cette dernière des prestations de qualité, ce qui est normal, tout en réclamant un tarif préférentiel, estimant que l'aide publique doit leur être ristournée, ce qui démontre l'insuffisance de l'explication des raisons du financement public.

Certaines entreprises dénoncent la concurrence déloyale que leur ferait le secteur de l'insertion par l'activité économique du fait des aides dont il bénéficie. D'autres acteurs dénoncent la précarité des conditions de travail des salariés en parcours d'insertion et la flexibilité accrue qu'autorise la politique des contrats aidés.

Mais d'autre part, il existe sans aucun doute, majoritairement, un refus de l'exclusion des plus vulnérables, une volonté de sécuriser les parcours professionnels, de les accompagner vers l'emploi et de les insérer dans une activité économique. Ce refus est d'autant plus affirmé que près de 50% des Français expriment la crainte de connaître eux-mêmes l'exclusion et plus nombreux encore sont ceux qui connaissent dans leur famille ou parmi leurs proches une ou plusieurs personnes ayant connu le chômage de longue durée ou une précarité extrême au cours des cinq dernières années.

La société française paraît avoir pris pleinement conscience des risques que faisaient peser sur elle le chômage de masse et l'exclusion durable de certains territoires ou catégories sociales.

Les thèmes de la lutte contre les discriminations par le sexe, l'âge, l'origine et de la sécurisation des trajectoires ont pris droit de cité. L'avancée d'une société peut aussi se mesurer à celle des personnes les plus fragiles ou en situation de précarité.

¹ Source Eurostat,

² Il y a 7 millions de pauvres en France dont 3 millions de travailleurs pauvres en juin 2007 (Source Alerte)

³ Source : enquêtes nationales les plus récentes (DADS, INSEE 2003 ; fédération des employeurs européens 2004 pour le salaire horaire médian)

2. Les réactions de l'Etat et des collectivités territoriales

L'Etat élargit ses interventions : sa politique d'assistance inclut l'emploi ; sa politique de l'emploi tente de se conjuguer à la lutte contre l'exclusion. La loi du 29 juillet 1998 et le plan de cohésion sociale expriment cette volonté politique.

Mais l'Etat est, en parallèle, dans une logique de maîtrise budgétaire et comptable de ses interventions ; il rencontre des difficultés à gérer des politiques transversales dont la responsabilité est partagée par plusieurs échelons territoriaux ; sa culture de la norme nationale et de l'égalité de tous devant la loi le rendent peu facilement enclin à favoriser l'expérimentation et l'innovation ; enfin, il est parfois gêné par la montée dans l'opinion publique d'une hostilité à l'assistanat et au poids des transferts sociaux.

De nombreux élus, confrontés à l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion de leurs concitoyens ont mis en place des dispositifs complémentaires à l'action de l'Etat, et notamment des plans locaux d'insertion par l'économie devenus en 1998 des plans pluriannuels d'insertion et d'emploi, ainsi que des maisons de l'emploi qui s'inscrivent dans une politique d'accompagnement et d'emploi. Leur action est gênée par l'enchevêtrement des compétences et la fragilité de leurs ressources.

Certaines entreprises s'engagent aussi dans ce mouvement, tant pour leurs propres ressources humaines que pour leur réputation et l'adhésion interne à leur projet. Mais ces actions restent encore trop rares et sont souvent subordonnées aux contraintes de compétitivité qui pèsent sur ces entreprises ou aux aides de l'Etat.

B/ La réponse du dispositif de l'IAE dans ce contexte

C'est dans ce contexte que la société civile a fait émerger les structures de l'IAE : ces structures créent, sous des formes diverses (associatives, coopératives ou commerciales) des entreprises qui recrutent des personnes éloignées de l'emploi, pour produire et vendre des biens et services utiles à la collectivité.

1. Des modalités diverses d'accompagnement social et professionnel dans le travail

La spécificité du secteur de l'insertion par l'activité économique est d'associer un accompagnement social à l'exercice d'une activité économique pour permettre aux personnes en grande difficulté d'exercer un travail avec un encadrement et selon des rythmes adaptés à leurs difficultés. Cet encadrement leur permet d'acquérir, de façon graduée selon les personnes, une autonomie, une socialisation, une motivation, une reconnaissance et une dignité retrouvées ainsi qu'un revenu de leur travail; ce faisant ces personnes acquièrent également une expérience, des compétences, voire des qualifications qui leur donnent des moyens accrus d'accéder au marché du travail ordinaire.

Plusieurs types de structures composent le secteur de l'IAE :

1. Des structures qui mettent à disposition de particuliers, de collectivités territoriales, d'associations ou d'entreprises pour des durées brèves des salariés dont les difficultés ne les empêchent pas d'être capables néanmoins d'une certaine autonomie et de travailler en milieu ordinaire sans encadrement social permanent sur leur lieu de travail.
 - Les Associations Intermédiaires (A.I.), créées en 1987, ont pour objet l'embauche et la mise à disposition auprès des particuliers, des associations, des collectivités locales et, dans certaines conditions, auprès d'entreprises, à titre onéreux mais à but non lucratif, d'une main d'œuvre constituée de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. L'activité de mise à disposition de personnel sert de support économique à divers objectifs qui vont de l'évaluation des compétences à la validation d'un projet professionnel. Elles se situent dans l'économie marchande.
 - Les entreprises de travail temporaire d'insertion (E.T.T.I) créées en 1994, embauchent et mettent à la disposition d'entreprises clientes grâce à des missions d'intérim des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Elles construisent ainsi des parcours d'insertion.

- Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, sont nés il y a une dizaine d'années à l'initiative d'employeurs désireux de mutualiser des parcours d'insertion et de formation pour résoudre leurs problèmes de recrutement. Le personnel non qualifié, présentant des difficultés d'insertion est alors généralement mis à disposition de leurs adhérents sur une longue période pour le qualifier.
2. Des structures qui proposent un encadrement collectif du travail de salariés embauchés pour des durées de contrat plus importantes et des durées de travail hebdomadaire généralement plus longues :
- Les entreprises d'insertion (E.I.), reconnues dès 1985, se situent dans l'économie marchande. Elles sont confrontées aux mêmes obligations commerciales, juridiques, fiscales et sociales (TVA, impôt sur les sociétés, cotisations sociales) que toute entreprise. Elles doivent présenter toute garantie de viabilité économique et peuvent adopter toute forme juridique (société anonyme, société à responsabilité limitée – coopérative ou non – ou d'une association régie par la loi de 1901). Pour une période nécessairement limitée, elles embauchent des personnes en difficulté dans le cadre d'un contrat de travail afin de leur permettre de s'adapter ou de se réadapter à l'activité professionnelle. Cette embauche ne donne droit aux financements de l'Etat qu'après validation par un agrément délivré par l'ANPE.

Dans le cadre d'une activité de production et de commercialisation de biens ou de services, les E.I. mettent en place les outils et les méthodes nécessaires à l'élaboration d'un projet professionnel et à l'acquisition d'expériences et de connaissances déterminantes dans l'accès au marché du travail classique.

- Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) développent des activités présentant un caractère d'utilité sociale y compris en produisant des biens et des services en vue de leur commercialisation. La mise au travail est obligatoirement réalisée sur des actions collectives. Ils recrutent généralement des personnes sur des contrats aidés du secteur non marchand (CES et CEC puis CAE et CA créés par le plan de cohésion sociale)⁴. Les durées de travail et les durées des contrats sont celles définies pour les contrats aidés.
- Les régies de quartier nées à Roubaix, voici plus de 25 ans, sont une forme originale d'association des habitants, des pouvoirs publics et des bailleurs sociaux. Elles visent à maintenir et reconstruire la citoyenneté, à développer l'éducation populaire et à procurer du travail aux habitants de ces quartiers. Elles peuvent être conventionnées comme entreprises d'insertion, mettre en place des ateliers et chantiers d'insertion ou créer des activités pérennes notamment dans les services de proximité, embauchant des personnes sous statut de droit commun.

Près de 4 500 Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) emploient en 2004, en France, pour des durées de travail variables environ 300 000 personnes, la plupart en grande difficulté d'insertion sociale, avec l'appui de quelques milliers de salariés permanents (de l'ordre de 17 000 ETP)⁵.

⁴ CES (Contrat Emploi Solidarité) et CEC (Contrat Emploi Consolidé), CA (Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi) et CA (Contrat d'Avenir).

⁵ Source DARES et CNIAE. Premières Synthèses informations (DARES) de avril 2006 fait état, pour 2004, de 908 associations intermédiaires employant 3 445 salariés permanents, 246 ETTI employant 844 salariés permanents, 887 entreprises d'insertion employant 5 742 salariés permanents et 2 300 structures portant des ateliers et chantiers d'insertion sans préciser le nombre de salariés permanents. En 2003, leur nombre était de 6 000. Cela fait, sans compter les GEIQ et les régies de quartier, 4 371 structures employant 16 031 salariés permanents. Un appui technique préalable confié au cabinet ESSOR avait conclu en 2003 à 4 907 structures d'insertion employant 17630 permanents ETP

2. L'IAE, un investissement socialement responsable

Si l'on prend en compte à la fois les recettes fiscales et sociales produites et les coûts évités (indemnisations, allocations, soins..), l'IAE n'est pas une charge pour l'économie nationale mais un investissement socialement responsable et (en intégrant l'ensemble des facteurs) assurant à la collectivité un retour sur investissement.⁶

Ces structures qui constituent de véritables entreprises solidaires ont acquis un savoir-faire éprouvé dans l'accompagnement de personnes éloignées de l'emploi et, parfois, dans leur qualification et leur formation. Cet accompagnement a des effets positifs majeurs sur le tissu social de certains quartiers ou zones déshéritées. Ces initiatives génèrent en outre d'importantes économies sur le volume des transferts sociaux, en contribuant au retour vers l'emploi « ordinaire » d'une proportion importante des personnes accueillies et accompagnées dans les structures d'insertion mais aussi la resocialisation de celles-ci sur d'autres plans que le travail.⁷

Ces structures d'insertion par l'activité économique aux statuts divers développent également une valeur ajoutée strictement économique, contribuant à la croissance nationale. La majeure partie exerce en effet une activité dans le bâtiment, les métiers de l'environnement, les services aux personnes et les services d'utilité sociale. Leur valeur ajoutée ne réside donc pas seulement dans le service social qu'elles rendent et dont la rentabilité économique est avérée, mais dans la création de biens et de services.

Nombre de ces structures d'insertion par l'activité économique exercent un rôle significatif dans l'économie locale. Dans certaines zones rurales ou industrielles dévitalisées, elles représentent parfois l'une des rares sources de création ou de maintien d'emplois productifs. Ailleurs, elles peuvent former et constituer un vivier de recrutements pour des entreprises locales, notamment les PME en tension de main d'œuvre. Elles peuvent aussi explorer et conduire au développement de nouvelles niches d'activité, de nouveaux services dans une logique de responsabilité sociale. Présentes sur tout le territoire, elles constituent un gisement d'emplois de proximité et développent donc une certaine capacité de résistance, d'adaptation ou une réponse alternative des territoires atteints par les pressions du marché. Source et appui d'une politique locale d'emploi, l'Insertion par l'Activité Economique a enfin souvent été à l'origine d'un mode nouveau de dialogue et de régulation politique locale, à l'initiative d'élus dans de nombreux territoires.

3. Des modèles économiques variés reposant sur la mixité des ressources

Ces activités, quelles que soient leurs formes juridiques, se revendiquent de l'économie sociale et de l'intérêt général.

Pour répondre à ces missions d'intérêt général, tout en étant viables économiquement, les SIAE mobilisent, bien que de manière encore modeste, des ressources diverses qui complètent celles issues du marché et de l'aide publique : une épargne solidaire en forte expansion, due notamment au développement de l'épargne salariale, des soutiens divers venant des comités d'entreprise, du mécénat d'entreprises. Enfin, pour certaines, elles mobilisent une contribution significative des bénévoles et peuvent recevoir de nombreux dons des particuliers (en argent ou en nature).

Ces ressources hybrides représentent des apports financiers importants et surtout marquent la mixité de ce secteur : présentant une double valeur ajoutée économique et sociale, il se distingue en effet tant de l'économie de marché que de l'économie administrée tout en fonctionnant de façon fortement imbriquée avec l'une et l'autre.

Ces structures peuvent, pour certaines d'entre elles, devenir un modèle et une référence pour l'économie classique, sans être alternatives, tout en respectant les règles du marché. Les caractéristiques de l'encadrement de ces structures et l'origine du recrutement de leurs salariés devraient les tourner en effet

⁶ Cf. annexe sur impact de l'IAE

⁷ Cf. annexe sur impact de l'IAE

vers des modes originaux d'organisation du travail, de relations avec les salariés et les tiers, vers des formes particulières de gouvernance. Elles font partie intégrante de l'économie plurielle.

L'IAE prévient des dégâts considérables. Elle a pour projet de substituer à des gains immédiats une productivité à plus long terme fondée sur l'amélioration des relations humaines, la confiance, l'épanouissement des individus, la cohésion, c'est-à-dire sur un capital social qui crée la performance globale.

4. L'IAE, productrice de capital social

Nul ne méconnaît les dégâts que l'exclusion durable de l'emploi peut entraîner sur les personnes et le tissu social, ni les difficultés majeures que peuvent rencontrer les chômeurs de longue durée, les jeunes ou les inactifs sans formation pour l'accès à un emploi.

L'expérience de l'IAE montre que ce retour vers l'emploi des personnes les plus désocialisées ou les moins qualifiées est favorisé par un accompagnement et un cadre spécifique d'exercice du travail. La spécificité et la force de l'IAE est de construire cet accompagnement à travers l'exercice d'un travail rémunéré avec les contraintes d'une activité économique. Cette activité économique ne peut cependant pas autofinancer les adaptations de l'organisation du travail et de l'accompagnement rendues nécessaires par les caractéristiques des personnes accueillies.

Cette expérience montre également que l'activation des minima sociaux et l'exonération des cotisations sociales ne suffisent pas à financer de façon suffisante ces aménagements du cadre et du rythme de travail. Des financements publics complémentaires pour l'accompagnement ou au poste de travail sont nécessaires pour assurer une viabilité économique et sociale du dispositif constituant ainsi la contrepartie à la commande publique

L'efficacité sociale et économique de l'IAE ne peut pas se résumer au simple retour vers l'emploi. La réinsertion des « accidentés de la vie » passe certes par le travail mais aussi par une prise en charge plus globale des problèmes des personnes (logement, santé, situation familiale). Il importe dans ce contexte que les financements nationaux ou locaux d'accompagnement social continuent de lui être alloués. **L'IAE ne doit pas être considérée comme un simple outil de lutte contre le chômage mais plus fondamentalement comme un outil privilégié de lutte contre l'exclusion.**

Il appartient sans doute à l'IAE d'accroître la lisibilité de ses interventions, d'en faire mieux connaître les succès et les difficultés. Il est nécessaire de faire clairement apparaître l'investissement durable et socialement responsable qu'elle représente pour la puissance publique et de mettre en évidence les moyens d'accroître son efficacité.

Mais la consolidation et le développement des actions du secteur supposent, compte tenu du diagnostic sur la situation actuelle de l'IAE, de promouvoir de nouveaux modes de régulation.

C/ Les questions nouvelles qui se posent aujourd'hui

Depuis vingt-cinq ans, le contexte économique, social et institutionnel de l'IAE a beaucoup évolué. De nouvelles préoccupations et représentations apparaissent ou prennent une importance plus grande dans le débat public. Des inflexions importantes ont été apportées aux interventions publiques, qu'elles émanent de l'Europe, de l'Etat ou des collectivités territoriales. Ces évolutions, dont certaines risquent de fragiliser le développement de l'IAE, doivent être prises en compte par ce secteur dans l'analyse de son positionnement et la définition de son développement.

1. L'évolution du cadre d'intervention des pouvoirs publics

Plusieurs évolutions ont sensiblement modifié le cadre d'intervention des pouvoirs publics au cours des vingt-cinq dernières années.

Les réglementations européennes contraignent de façon croissante l'action nationale tant en terme budgétaire qu'en terme de gestion de la concurrence. L'Etat doit aujourd'hui assurer une maîtrise de l'endettement public. Il doit par ailleurs veiller, comme les collectivités locales, à l'application des règles de la concurrence européenne pour la commande publique et le fonctionnement des services d'intérêt général.

Le souci d'efficacité introduit par la LOLF dans le contrôle de la dépense publique conduit à allouer les moyens budgétaires prioritairement aux actions dont les résultats sont les plus visibles et les plus efficaces et à segmenter l'approche des effets des politiques publiques. En termes de politique de l'emploi, on peut craindre que ne se développe l'opinion selon laquelle il serait plus efficient immédiatement de privilégier le retour à l'emploi des personnes les plus facilement réemployables, au moindre coût, au détriment des actions s'adressant aux personnes dont le chemin d'accès à l'emploi est plus long et plus incertain.

Ces évolutions peuvent faire peser des menaces sérieuses sur l'évolution des ressources publiques allouées actuellement à l'IAE, déjà insuffisantes au regard des besoins.

Dans ce contexte, le caractère mixte du financement de l'IAE, autorisant l'accompagnement social des personnes les plus démunies, pourrait être menacé, obligeant les SIAE à accueillir des personnes plus productives pour améliorer l'efficacité sociale de leur action du point de vue du retour à l'emploi. Une même évolution pourrait être redoutée, si les aides publiques étaient diminuées. Ce financement public correspond à la fonction accompagnement social et professionnel. Il constitue également dans certains cas une compensation de la moindre productivité des salariés : le diminuer significativement conduirait à réduire cette fonction ou à la supprimer.

Ce n'est certes pas le parti qui a été pris par la loi du 18 janvier 2005 portant plan de la cohésion sociale, dont les orientations ont été favorables à l'insertion par l'activité économique et aux actions à l'égard des bénéficiaires de minima sociaux. Mais on peut néanmoins craindre que le rapprochement programmé de l'UNEDIC et de l'ANPE conduisent à instaurer un système à deux vitesses de traitement du chômage. Ainsi, comme le souhaitent certains partenaires sociaux, il pourrait être accordé une plus grande attention et plus de moyens au reclassement des personnes proches du milieu du travail plutôt qu'à celles qui en ont été exclues depuis longtemps, dans le souci de faire baisser rapidement les chiffres du chômage, la charge de son indemnisation et de prévenir l'accroissement du chômage de longue durée. On peut également craindre que le développement des appels d'offre par les conseils généraux n'entraîne une exacerbation de la concurrence.

La décentralisation des compétences de l'Etat est une autre tendance lourde qui affecte le secteur de l'IAE. Depuis longtemps, l'IAE a ancré son action dans le dialogue et la coopération avec les collectivités locales. Mais le partage des compétences entre les diverses catégories de collectivités territoriales, principalement l'aide économique et la formation professionnelle aux régions, l'action sociale et la prise en charge du RMI par les départements, complique l'exercice de la double vocation de l'IAE à la fois économique et sociale. Pour construire le parcours des personnes accueillies tout en assurant la viabilité économique de leurs activités, les SIAE doivent s'adresser dorénavant à plusieurs interlocuteurs, dont les stratégies ne sont pas nécessairement convergentes ni cohérentes au cours du temps et ne permettent pas toujours d'assurer une véritable sécurité des trajectoires des personnes accueillies et recrutées entre l'activité et la formation. Ce point sera plus largement développé en deuxième partie.

En l'absence d'une régulation forte du niveau central, ces évolutions, si elles étaient poursuivies, risqueraient d'obérer l'efficacité de l'action conduite et de creuser les inégalités d'accès aux structures d'insertion (d'ores et déjà significatives entre la Région parisienne et les autres régions, et à l'intérieur des régions entre les zones rurales et urbaines).

2. Transformation du modèle de protection sociale et du traitement du chômage

Au-delà de ces évolutions portant sur le cadre de l'intervention publique, on peut également s'interroger sur les effets à venir des probables transformations du modèle même de protection sociale et de traitement du chômage.

Ce modèle semble devoir se restructurer autour de trois principes qui font système :

- le développement de politiques actives de l'emploi, initié par le CIRMA et le contrat d'avenir dans le champ du traitement social qui modifient les obligations réciproques des acteurs publics et des demandeurs d'emploi et postulent un retour rapide dans l'emploi,
- le développement du concept de flexicurité, qui conduit à rechercher de nouveaux compromis entre flexibilité du marché du travail (mise en place du contrat unique de travail notamment) et garanties apportées au salarié (droits portables attachés à la personne),
- la recherche de sécurisation des parcours professionnels, rendue nécessaire par une plus grande flexibilité de l'emploi, les logiques d'externalisation et les risques de précarité qui en découlent. Cette sécurisation devrait conjuguer notamment un accompagnement renforcé à l'emploi et des exigences accrues de qualification.

La modification des statuts des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux, la redéfinition de la notion même de parcours, la mise en concurrence des opérateurs de l'accompagnement des personnes en difficulté dont les demandeurs d'emploi, les risques de disparition des mécanismes d'intéressement dans une politique d'activation, l'impératif d'articuler la formation avec la mise en activité sont autant de facteurs qui pèsent et pèseront sur le fonctionnement, voire sur les finalités même de l'IAE.

II - LE DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION ACTUELLE DE L'IAE

A/ L'aide insuffisante, complexe et instable des pouvoirs publics

1. Une aide publique globalement insuffisante

La dépense publique de l'emploi est avant tout orientée sur les exonérations de cotisations sociales⁸, sur la prime pour l'emploi et sur le traitement social du chômage. Elle vise à toucher le plus grand nombre de bénéficiaires. Elle n'impose pas de ciblage particuliers sur les personnes les plus défavorisées.

Actuellement, ce sont environ 300 000 personnes qui bénéficient de l'offre de service des structures d'insertion. Fin 2003, le nombre d'allocataires de minima sociaux était de **3,3 millions de personnes, 6 millions de personnes** en incluant les ayants droit (enfants et conjoints des bénéficiaires).

a) Un financement de l'Etat hétérogène selon le type de SIAE

Cette aide publique a connu une revalorisation significative en 2005 par rapport aux deux années antérieures mais elle remet le budget de l'Etat dédié à l'IAE au niveau de 2002 en euros courants.⁹

Le financement des contrats aidés utilisés notamment par les ateliers et chantier d'insertion doit être ajouté à ce montant. Cependant, aucune statistique ne permet une appréciation rigoureuse de son impact sur l'IAE. De surcroît, le niveau de ce financement a baissé depuis la disparition des anciens contrats aidés (CES et CEC), les nouveaux contrats étant plus coûteux pour les employeurs.

⁸ Quelques éléments supplémentaires (issus de l'entretien d'Antoine MANIER DARES devant le Sénat) :

Coût brut annuel par emploi créé ou sauvegardé : 25 000 euros par les exonérations de cotisations sociales (études avant 1998). Coût net par emploi créé : 10 000 euros. La suppression des exonérations de cotisations sociales entraînerait une perte de 800 000 emplois. Le financement public au poste d'insertion dans une entreprise d'insertion est de 9 681 euros dans le budget 2006.

⁹ Les crédits inscrits et consommés ont évolué de la manière suivante :

(en millions d'euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Total LFI | 114 | 139 | 172 | 190 | 177 | 172 | 213 | 193 | 203 |
| Total exécution | 124 | 119 | 128 | 167 | 153 | | | | |

Les aides aux postes dans les entreprises d'insertion¹⁰ représentent près de 60% du budget de l'IAE (hors contrats aidés). Cependant, le fonctionnement de l'aide au poste n'est pas entièrement satisfaisant, notamment en raison de l'inexistence d'un dispositif annuel de revalorisation (avec un système d'indexation).¹¹ Cette absence de revalorisation touche également les ETTI qui bénéficient d'un financement dépendant du nombre d'équivalents temps plein accompagnés.

Le montant des financements de l'Etat à l'accompagnement pour les ACI, les AI, les ETTI et les GEIQ est en revanche manifestement insuffisant¹² Il oblige ces entreprises à rechercher des ressources complémentaires pour financer cette fonction d'accompagnement social et professionnel ou à la réduire au minimum.

Les interrogations actuelles sur le maintien de l'appui spécifique individualisé (ASI) au profit notamment des SIAE créent de nouvelles inquiétudes. Cette mesure permet en effet d'accompagner des personnes en amont de la mise au travail, lorsque leurs difficultés sont telles qu'elles ne peuvent, sans avoir au préalable commencé à les résoudre, reprendre la moindre activité. Les AI qui réalisent de nombreux accueils, notamment sur les territoires ruraux, utilisent fréquemment l'ASI.

b) Un financement des collectivités territoriales inégal suivant les territoires et le type de collectivité

Les interventions de collectivités territoriales sont très hétérogènes ; elles peuvent être inexistantes sur certains territoires, décisives ailleurs, sans réelle coordination entre elles, sauf exception.

Les PLIE, financés par les collectivités locales et le FSE, concourent au plan financier et opérationnel, au suivi des parcours en finançant, au sein de l'IAE, des référents de parcours et d'étapes. Ils contribuent à une meilleure lisibilité de ces parcours.

Enfin, cette aide des collectivités territoriales dont on peut pressentir qu'elle est importante est insuffisamment recensée et connue. On peut penser qu'elle est appelée à se développer.

c) Un apport communautaire à l'IAE appelé à diminuer

La réduction annoncée des **dotations des fonds structurels** touchera fortement l'IAE et les PLIE, même si les orientations du programme opérationnel font une priorité de leur maintien.

d) Le grand vide du financement de la formation des salariés en parcours d'insertion

Le financement de la formation des salariés en parcours d'insertion dans les SIAE repose essentiellement sur le droit commun. La loi affirme ainsi, par exemple, l'obligation de formation pour les signataires des nouveaux contrats aidés issus de la loi de cohésion sociale mais elle renvoie aux dispositifs de droit commun, notamment professionnels ou régionaux pour leur financement. Cette situation est notoirement insuffisante et insatisfaisante.

En effet, il est fréquent que ces salariés ne soient pas éligibles, compte tenu de la nature des contrats de travail ou des durées de contrats dont ils bénéficient (c'est notamment les cas des salariés mis à disposition par les associations intermédiaires pour lesquels une cotisation est versée, sans aucun retour FONGECIF). En toute équité, le mécanisme même de cette contribution devrait être remis à plat.

¹⁰ Jean-Marie Hugues du CNEI émet une réserve sur cette formulation. En effet si on ajoute les 139 millions d'euros que l'Etat consacrerait aux 10.000 CAE affectés aux ACI, les aides aux postes dans les entreprises d'insertion représenteraient une toute autre proportion du total du budget de l'IAE.

¹¹ On trouvera en annexe un exemple d'évolution comparée du coût d'une personne en insertion et des financements publics de la rémunération du travail social du Conseil général et de l'Etat sur la période 1999-2005

¹² Le constat ainsi formulé ne rend pas compte toutefois de l'aide indirecte apportée à l'accompagnement par le financement des ACI et des EI par des contrats aidés.

Il apparaît particulièrement paradoxal que des moyens particuliers ne soient pas attachés aux salariés en parcours d'insertion alors même que leur situation décrit un besoin criant de professionnalisation. Près des 2/3 des salariés en parcours d'insertion sont de niveau V, V BIS ou VI.

Le montant de l'aide publique à la formation dans les SIAE est de surcroît difficile à évaluer. Aucune étude globale n'existe à notre connaissance sur l'apport des conseils régionaux aux salariés en parcours d'insertion dans les SIAE. Même si certains conseils régionaux font un effort (ou faisaient à travers les contrats de plan Etat Région) en faveur des SIAE, les moyens restent très inférieurs aux besoins.¹³

2. Une aide dont l'instabilité et la complexité sont préjudiciables au développement du secteur

a) Le caractère instable et non durable des contrats

La succession des différents contrats aidés, gouvernement après gouvernement, en est une illustration emblématique. L'évolution des modalités et des conditions de mise en oeuvre en est une autre. Ces contrats aidés ont ainsi été modifiés à plusieurs reprises par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, ensuite par la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Les acteurs, y compris les membres du service public de l'emploi, ne s'y repèrent plus ; les erreurs d'orientation ou d'information s'en trouvent augmentées. Ce sont les personnes en situation instable et difficile qui paient un lourd tribut à cette instabilité.

Le caractère non durable des outils utilisés (des contrats aidés de plus en plus courts par exemple mais un sas tout aussi court) se révèle souvent inadapté pour des personnes dépourvues en général de réseaux sociaux et parmi les plus précaires de nos concitoyens. Le retour vers une situation d'emploi de ces personnes nécessite parfois de longs délais et ne peut pas être programmé longtemps à l'avance.

La programmation des crédits de l'IAE dans une loi pluriannuelle (plan de cohésion sociale) a été une première réponse toutefois à cette exigence de sanctuarisation des crédits de la lutte contre l'exclusion.

b) La complexité de cette aide publique¹⁴

Les principes de répartition du financement public de la fonction d'accompagnement des SIAE sont très variés, sans réelle cohérence entre eux.

La principale incohérence tient au financement forfaitaire et plafonné des AI et ACI, tandis que, fort logiquement, les ETTI et les EI disposent d'un financement qui croît avec le volume de l'offre d'insertion (calculé en ETP¹⁵).

Les contrats aidés sont nombreux (7 actuellement) et reposent largement sur des critères qui ne sont pas pertinents.

¹³ Le jaune budgétaire du PLF 2007 annexe formation professionnelle ne permet pas d'évaluer cet apport. Le programme 102, dans sa mission 2 « accompagnement des personnes les plus en difficulté » concernant notamment des publics spécifiques autres que jeunes, fait l'objet d'une diminution de l'enveloppe entre la Loi de Finances de 2005 (77,44 M€) et les Autorisations d'engagement du Projet de Loi de Finances de 2007 (52,4 M€). Les anciens contrats aidés CES et CEC bénéficiaient en effet de financement de formation de la part de l'Etat. Les SIFE ont par ailleurs été supprimés.

¹⁴ Cf. l'avis du Conseil économique et social 2003

« L'empilement des différents dispositifs existants, RMI, FNE, allocations Assedic, PPE, dépense de formation professionnelle, dépenses de collectivités territoriales lui apparaît à la fois peu efficient au regard des sommes qui sont en jeu et d'une efficacité relative eu à l'objectif de retour à l'emploi ». Le Conseil économique et social propose de mieux articuler l'usage de ces fonds et de les redéployer vers des dépenses actives pour l'emploi (formation professionnelle, placement des chômeurs, dispositifs ciblés de soutien à l'emploi) ».

Le Conseil confirme son diagnostic dans le cadre du récent rapport relatif à la sécurisation des parcours professionnels présenté par Mme Edith Arnoult Brill. « La démarche (des SIAE) se heurte cependant de plus en plus souvent à l'insuffisance et/ou l'incertitude des budgets qui leur sont alloués, à la difficulté de monter des projets avec les partenaires publics et privés, et à une image négative de leur mission, perçue comme de l'assistantat ».

¹⁵ Equivalent Temps Plein

Les critères d'éligibilité des salariés sont conçus, non en fonction d'un diagnostic de leur situation professionnelle et sociale qui ouvrirait la voie à une définition de moyens adaptés à mettre en place (type d'emploi, et besoins en matière d'accompagnement) mais en fonction de critères statutaires ou administratifs. Ce fonctionnement aboutit à une stigmatisation supplémentaire pour les personnes en difficulté et complique l'activité de leurs employeurs.

Les critères d'éligibilité des employeurs sont déterminés en fonction d'une dichotomie entre secteur marchand et non marchand qui ne correspond pas à la réalité. Il s'agit en fait de distinguer les employeurs du secteur privé lucratif de ceux du secteur privé non lucratif (associations notamment). Les financements attribués aux employeurs devraient davantage être déterminés sur les moyens en termes d'accompagnement, de tutorat et de formation qu'ils s'engagent à mettre au service des salariés en parcours d'insertion.

La fonction d'accompagnement est très éclatée. De nouvelles formes d'accompagnement, à l'initiative notamment de l'ANPE, se sont ajoutées ces dernières années aux formes plus traditionnelles de l'accompagnement (accompagnement spécifique délivré par les SIAE ou ASI).

Les maisons de l'emploi ajoutent une complexité supplémentaire. On peut ainsi s'étonner qu'ayant un rôle de coordination, elles n'aient aucun rôle en matière de coordination des contrats aidés, sauf délégation voulue par les départements. Actuellement, cinq d'entre eux ont permis cette délégation. En outre, il serait pertinent que les SIAE, compte tenu de leur fonction d'intégration sociale et professionnelle sur les territoires, y soient systématiquement associées.

c) L'hétérogénéité de l'intervention publique selon les territoires ajoute à cette complexité

Le rôle de l'ANPE dans l'accompagnement des trajectoires professionnelles des salariés en parcours d'insertion, redéfini en 2003, demeure très variable selon les territoires. Il est impossible de savoir actuellement quel est le nombre des Comités techniques d'animation (CTA), alors qu'ils auraient dû se constituer à raison d'un par département au minimum. Or le CTA a la responsabilité du diagnostic local pour définir le profil des personnes pouvant accéder à une SIAE en tenant compte des caractéristiques du bassin d'emploi et en fonction des orientations du service public de l'emploi. Tant pendant le parcours qu'en fin de parcours, le CTA devrait jouer un rôle essentiel dans la mobilisation des moyens des agences locales de l'emploi au profit des salariés en parcours d'insertion.¹⁶

Les aides des collectivités territoriales sont différentes selon les politiques locales. Il n'est pas rare, par exemple, qu'une structure d'insertion par l'activité économique soit sollicitée pour recruter des allocataires du RMI sur la base d'un financement différent sans réelle cohérence d'un département limitrophe à un autre.

B/ La méconnaissance par les pouvoirs publics de l'activité et des résultats du secteur

1. L'absence de système global d'observation et de statistiques sur le champ de l'insertion par l'activité économique est symptomatique d'une gouvernance qu'il reste à définir

a) La production de statistiques nationales enregistre deux ans de retard

Les dernières données de la DARES en matière d'IAE portent sur 2004 et sont parues en avril 2006. Les données 2005, promises pour avril 2007¹⁷ ne sont toujours pas parues fin mai 2007. De plus, en matière d'évaluation, les enquêtes longitudinales, certes coûteuses, sont conduites pour la plupart des politiques de l'emploi mais pas dans le champ de l'IAE.

Les statistiques concernant l'agrément des salariés des SIAE et émanant de la Direction générale de l'ANPE demeurent irrégulières et lacunaires.

¹⁶ Circulaire DGEFP/DGAS n° 2003-24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au SUIVI des personnes embauchées dans une SIAE

¹⁷ Cf. compte rendu de l'audition de Mme SILO, DARES

b) Il n'existe pas d'articulation et de mise en cohérence des dispositifs de connaissance dans le champ de l'IAE

Le CNIAE, comme tant d'autres acteurs de l'IAE est confronté à une saisie de données disparates au plan départemental et régional, à une connaissance insuffisante des aides apportées aux SIAE à chaque niveau, à des lacunes de mutualisation et de capitalisation de l'information. Les études d'impact régional de l'IAE, réalisées à la demande du CNIAE, ont permis de dresser ce constat en Pays de Loire et en Aquitaine. Les études engagées en PACA et Franche Comté se heurtent déjà aux mêmes difficultés. Or ces études ont permis d'établir une cartographie et de mesurer l'importance déterminante de l'offre d'emploi et d'insertion qu'offrent les SIAE sur ces territoires.

Il n'y a aucun système de consolidation nationale de l'aide provenant des différentes autorités publiques (Etat, collectivités territoriales). Il n'y a pas davantage de consolidation européenne sur les entreprises sociales d'insertion. En conséquence, chaque acteur a construit son propre système d'information et d'observation et a du mal à s'en départir. Il s'ensuit une difficulté à établir un diagnostic partagé et à construire un outil de pilotage commun.

Le nouveau système d'informations confié au CNASEA connaît certes une montée en charge progressive, depuis septembre 2005, date d'ouverture de l'extranet aux EI et ETTI. Mais début janvier 2007, l'ouverture du système aux AI et aux ACI est toujours inachevée. Et les objectifs d'abord financiers du nouveau dispositif font de la statistique un sous produit qui n'est pas à la hauteur des enjeux.

2. Les indicateurs de performance retenus dans le cadre de la LOLF sont révélateurs de ces insuffisances.

a) Des indicateurs trop partiels pour évaluer globalement l'apport de l'IAE

Le service public de l'emploi se préoccupe des résultats d'insertion professionnelle, fixant des taux de retour à l'emploi à chaque type de structure d'insertion par l'activité économique et des taux d'activité pour chaque catégorie administrative de personne. Or ce système d'évaluation de l'efficacité de la mobilisation des fonds publics ne tient absolument pas compte de la situation des personnes au moment de leur recrutement. Ce faisant, ce système ne mesure pas l'apport social de ces entreprises solidaires à leurs salariés en parcours d'insertion. Il ne tient pas davantage compte du contexte local du marché de l'emploi.

On peut s'interroger en outre sur l'insuffisance de la prise en compte du point de vue du salarié en parcours d'insertion. L'évaluation à travers la parole des salariés en parcours d'insertion est en effet balbutiante.

Sans parler de la nécessaire articulation de ces indicateurs aux indicateurs de cohésion sociale et territoriale décidés au plan européen, il est indéniable que le dispositif d'évaluation et les indicateurs de performance globale sont des chantiers encore en construction.

b) L'IAE est à l'intersection des politiques de l'emploi et des politiques sociales : un système d'indicateurs à articuler et à construire en conséquence

La segmentation dans la LOLF des politiques publiques en une politique de l'emploi et une politique de lutte contre l'exclusion ajoute une difficulté supplémentaire pour l'évaluation de l'IAE qui résulte de ces deux préoccupations.

Cette segmentation est accentuée, au plan territorial, par l'attribution de compétences économiques aux régions et de compétences sociales aux départements.

Une mission interministérielle « cohésion sociale et territoriale » aurait été justifiée, à l'instar d'autres missions interministérielles prévues par la LOLF, par la nécessité de rapprocher des actions ministérielles qui sont souvent insuffisamment coordonnées et par la priorité de cet objectif de cohésion

sociale et territoriale pour l'Etat. Le contrôle parlementaire d'une mission interministérielle est aussi une garantie d'efficacité. Le Gouvernement n'a pas souhaité créer cette mission et a décidé d'un document de politique transversale (DPT). Le pilotage interministériel en a été confié à la DGAS. Deux ans après, le premier bilan est mitigé. Certes, le DPT est d'abord une bonne cartographie des actions envisagées en matière de lutte contre l'exclusion et des budgets qui y sont affectés. Mais ce document n'est qu'indicatif, difficile à piloter, sans réel contrôle parlementaire. Des objectifs et des indicateurs transversaux justifiant une politique interministérielle de lutte contre l'exclusion pourront-ils, dans ces circonstances, être maintenus ?

C/ Un environnement institutionnel de l'IAE obérant l'exercice de sa mission

La loi de juillet 1998 a fait de la lutte contre les exclusions un « impératif national » impliquant à la fois l'Etat, les collectivités territoriales et l'ensemble de la société civile, y compris les citoyens, pour garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

La mise en œuvre de ces droits fondamentaux renvoie à des niveaux spécialisés et à de multiples politiques, qui font appel à de nombreux acteurs et relèvent de différents lieux de pilotage. Le législateur fait en outre bouger continuellement les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

On aboutit alors à un triple constat largement partagé.

1. Premier constat : il y a trop de niveaux de collectivités dans le pilotage de la lutte contre l'exclusion.

Etat, régions, départements, intercommunalités, communes, il y a aujourd'hui 5 niveaux de puissance publique en France, tous concernés à un titre ou un autre par la lutte contre les exclusions, sans compter l'Europe qui intervient à titre subsidiaire. L'IAE relève de l'Etat et de services déconcentrés compétents en matière de politique de l'emploi, de la Région compétente en matière de formation professionnelle et de coordination du développement économique, du conseil général compétent en matière d'insertion sociale, de l'intercommunalité et des élus des communes en première ligne dans la lutte contre le chômage et l'exclusion.¹⁸

A cette complexité française, s'ajoute aujourd'hui l'émergence timide du niveau européen à travers notamment les fonds structurels, la méthode ouverte de coordination et la définition d'une future directive relative aux services sociaux d'intérêt général qui intéresse l'IAE dans son ensemble.

Or aucune articulation globale n'est prévue, aucun mode de gouvernance partagée n'existe entre ces différents niveaux de responsabilité. Au-delà des entraves et freins évidents que ce manque de pilotage de l'IAE sur les territoires génère, cela ne favorise pas la lisibilité de l'action et le contrôle démocratique.

L'IAE est une réponse aux personnes en difficulté et de ce fait doit être arrimée aux politiques d'Etat en matière d'emploi et en faveur des personnes vulnérables mais est aussi une action de développement local économique s'inscrivant dans une perspective décentralisée. Prise entre ces exigences contradictoires, l'IAE, si elle ne s'organise pas à tous les niveaux territoriaux, risque de ne plus se développer.

Par ailleurs, on constate parfois une superposition de territoires, les uns politiques, les autres administratifs, les derniers, territoires de vie. Pour ce qui est de l'IAE, les différentes zones administratives et politiques ne correspondent pas toujours en effet au bassin d'emploi. La question est

¹⁸ Une récente enquête de l'ODAS auprès des villes de plus de 20 000 habitants démontre que ces villes souhaitent être davantage associées à la définition des politiques de solidarité. (« Les maires et le vivre ensemble, les nouveaux contours de l'action municipale en matière de solidarité », avril 2007)

de savoir quelles sont les zones pertinentes au regard des besoins des personnes en difficulté en demande d'insertion professionnelle et comment faire jouer la subsidiarité entre tous ces territoires.

2. Deuxième constat : le dirigeant d'une SIAE doit s'improviser diplomate spécialisé dans l'ingénierie de l'action publique tout en restant chef d'entreprise et en garantissant l'exécution du projet social de sa SIAE.

Une entreprise solidaire conventionnée au titre de l'IAE doit à la fois assurer son développement économique, s'assurer du financement de sa mission d'accompagnement social et professionnel et rechercher les moyens de financer la formation de ses salariés.

Dépendant pour cela des différents niveaux de collectivités et de l'Etat, elle est aussi aux prises avec les objectifs parfois contradictoires de ces collectivités. Enfin, ses territoires d'intervention, les territoires de vie et bassins d'emploi ne correspondent pas toujours avec le découpage administratif augmentant la complexité de son action.

Partant de son activité et des besoins des salariés qu'elle accompagne, elle doit ainsi dépasser les contradictions ou incohérences des différentes autorités compétentes pour conduire et financer son action et y consacrer un temps considérable, générateur de dépenses administratives, au détriment de ses missions centrales.

3. Troisième constat : insuffisance de responsabilité, manque de solidarité nationale faiblesse d'outils de gouvernance freinent la mise en œuvre du droit fondamental à l'emploi.

Le droit à l'emploi est inscrit dans le préambule de la Constitution qui déclare : «Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi, tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence».

Alors que la solidarité relevait essentiellement du niveau national, l'Etat tend à renvoyer une part croissante de l'effort de solidarité vers les collectivités territoriales sans que les mécanismes de compensation soient à la hauteur des écarts de richesse mais aussi sans que des objectifs soient réellement fixés par le législateur.

Le pilotage des politiques se heurte également à la faiblesse des outils de connaissance, de suivi et d'évaluation, lacunaires et surtout insuffisamment partagés. D'autant plus que l'Etat impose à ses partenaires une gestion du temps marquée par l'urgence politique, introduisant de la précarité dans des politiques de lutte contre l'exclusion professionnelle qui ont, au contraire, besoin de s'inscrire dans la durée.

Des propositions sont formulées en troisième partie pour corriger ces diverses lacunes du dispositif institutionnel actuel.

D/ Des parcours d'insertion professionnelle plus difficiles à construire

Les carences actuelles et le désordre dans la mise en œuvre des politiques publiques ont évidemment des conséquences sur le parcours des personnes concernées et sur le développement des structures d'insertion par l'activité économique qui les recrutent. Ce sera l'objet des développements suivants.

Le parcours IAE comprend trois périodes, la première en amont de la mise à l'emploi, la seconde pendant le parcours d'insertion, la troisième correspondant à la fin du sas et à l'accompagnement dans l'emploi en milieu ordinaire.

1. Les questions posées en amont des parcours

a) L'agrément de l'ANPE, enjeu de l'identification des salariés de l'IAE

Le problème posé en amont est d'abord celui de la définition des personnes concernées : l'article 11 de la loi de 1998 précise qu'il s'agit de « personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ».

Cette définition est large. Elle écarte la prise en compte de statuts précis. Sans créer de segmentation supplémentaire, elle permet de prendre en compte des personnes connaissant les situations suivantes :

- les personnes sans qualification ou formation, de loin les plus nombreuses (de l'ordre des deux tiers)
- les personnes qui ne trouvent pas d'emploi sur le marché du travail local alors qu'intrinsèquement leurs habiletés ne sont pas en cause (problème de mobilité, de discriminations et différents freins à l'emploi)
- les personnes durablement éloignées du marché de l'emploi du fait de problèmes sociaux (santé, toxicomanies, isolement social)¹⁹

On retrouve ces grandes catégories dans la plupart des entreprises sociales d'insertion en Europe.²⁰

Cette définition large implique une validation pour avoir accès aux financements de l'Etat; c'est l'objet principal de l'agrément des personnes par l'ANPE prévu par la loi de 1998.²¹

La mise en oeuvre de cet agrément ne répond cependant pas aux objectifs que le législateur et les acteurs de l'IAE lui avaient donnés :

- sortir d'une approche administrative des personnes éligibles au profit d'un examen circonstancié de leur situation. Or la pratique de l'agrément s'avère trop souvent dévoyée entre deux extrêmes que seraient d'un côté le coup de tampon administratif sans réel contrôle, de l'autre la décision en opportunité sans tenir compte des prérogatives du responsable de la structure et sans même pouvoir apporter une quelconque aide aux parcours.
- impliquer l'Agence nationale pour l'emploi non seulement au début mais aussi tout au long du parcours pour contrôler le bien fondé des financements des SIAE. Or les agences locales pour l'emploi ont rarement mis en oeuvre l'accompagnement souhaité faute de temps mais aussi du fait de la priorité attachée aux demandeurs d'emploi (les personnes en SIAE sont des salariés même si s'agissant d'un sas, on pourrait continuer de les considérer comme des demandeurs d'emploi). Cette disparition des personnes salariées sous contrats aidés et sas, à la fois de l'ANPE et des statistiques, diminue le bénéfice des actions que l'on attendait, en 1998, de la réintroduction de l'ANPE dans le champ de l'IAE. Or ce suivi personnel est d'autant plus nécessaire dans ce domaine, pour optimiser dans une logique de résultats, l'effort public mobilisé.

De surcroît, l'intervention des prescripteurs sociaux²², souhaitée en 2003, sur le diagnostic de la personne en sus des agences locales de l'emploi, a finalement diminué la visibilité de l'agrément, par manque de coordination entre acteurs.

¹⁹ Les études régionales du CNIAE ont repéré 17 cas de difficultés, analysées sous forme d'un sociogramme.

²⁰ Cf notamment étude européenne de Carlo Borzaga et Monica Loss « profiles and trajectories of participants in european work integration social enterprises » (In social enterprises, at the crossroad of market, public policies and civil society, edited by Marthe NYSSSENS, Routledge studies, 2006).

²¹ A noter que l'objet de l'agrément est différent pour les associations intermédiaires ; il ne conditionne pas l'accès aux financements de l'Etat mais l'embauche elle même lorsque le salarié doit être mis à disposition pour une mission de plus de 16 heures en entreprise.

Enfin, les exceptions à l'agrément ont été élargies récemment aux personnes recrutées sur contrats aidés gérés par les départements. Une confusion s'installe alors qui provient de signaux divergents :

- le bénéfice des minima sociaux vaut éligibilité aux SIAE depuis l'apparition des contrats aidés CIRMA et contrat d'avenir qui ne nécessitent plus d'agrément,
- toutes les activités ne sont pas astreintes à cet agrément (par exemple les activités à domicile des AI),
- toutes les structures d'IAE ne sont pas concernées (par exemple, les GEIQ),
- l'agrément est soit une condition d'accès aux financements de l'Etat (ETTI et EI), soit une condition d'embauche (AI en secteur marchand)

b) Des injonctions contradictoires au recrutement de personnes en difficulté

L'IAE a des difficultés à recruter les personnes dans la mesure où des injonctions contradictoires lui sont faites.

- la durée des contrats aidés a tendance à diminuer alors que les difficultés des personnes suivent une pente inverse,
- l'obligation pour les ACI de davantage recourir au marché pour équilibrer leurs comptes risque d'aboutir à une sélection des personnes les plus performantes, dès lors que les clients actuels (particuliers et collectivités locales) ne payent pas au juste prix les biens et services produits par les ateliers et chantiers d'insertion,
- les orientations majoritaires des conseils généraux en faveur de l'insertion professionnelle ou le critère de performance de la LOLF (retour à l'emploi même modulé par territoire et type de structure) appliqué aux SIAE ne peuvent que, à défaut d'équilibre, pousser à sélectionner les personnes les plus aptes au retour rapide à l'emploi.

c) Les défauts de l'offre d'insertion

Dans ces réponses insuffisantes apportées aux besoins de toutes les personnes en difficulté, il est aussi des causes provenant des SIAE elles-mêmes. Il est assez évident que les créneaux d'activité développés par les SIAE n'ont pas toujours pris en compte les besoins des femmes et des jeunes. Des efforts sont accomplis de longue date qu'il faudrait multiplier. Cela renvoie à la capacité et aux moyens d'innovation du secteur.

d) Le manque d'appétence pour les parcours d'insertion

Toutes les études démontrent que les personnes en difficulté d'insertion souhaitent travailler.²³. Diversité des procédures d'accès aux SIAE, manque de coordination entre les acteurs, complexité des circuits et sous information ne fortifient pas cependant l'appétence à s'engager dans un parcours d'insertion. Mais, particulièrement cruciale est la difficulté de s'attaquer à la question du revenu des salariés en parcours d'insertion et de leur intéressement au travail.

La modification des différents systèmes d'intéressement n'a pas fait l'objet d'études suffisamment approfondies à ce jour pour connaître par exemple l'état des travailleurs pauvres au sein des SIAE. Il serait ainsi intéressant de savoir si la Prime Pour l'Emploi peut compenser alors cette absence de cumul de revenus.

Pour créer de l'appétence pour ces parcours, il faut certainement se mettre en capacité de rendre visible aux postulants, et surtout cohérent, ce qui les attend du point de vue de l'évolution de leur revenu. Au-delà des problèmes posés par l'actuel système d'intéressement dans les contrats aidés, c'est le manque d'attractivité, faute d'un revenu supplémentaire, qui pose problème dans l'ensemble des SIAE.

²² Associations d'insertion sociale, missions locales, PLIE, CCAS...

²³ Etude DREES n° 567 avril 2007 « sortie des minima sociaux et accès à l'emploi »

Avec la loi de mars 2006, s'est installé un double système d'intéressement :

- un système traditionnel mis en place avec le CES qui permet le cumul du revenu d'activité et de l'assistance. Ce dispositif concerne le CAE.
- un système philosophiquement totalement différent interdisant le cumul et introduisant le travail comme contrepartie de l'assistance, ce à quoi s'était refusé le législateur de 1988 au moment de la création du RMI. Ce dispositif concerne les CIRMA et Contrat d'avenir.

Les ACI peuvent ainsi recruter sur les deux types de contrats. Le revenu tiré d'un même poste de travail peut ainsi être très différent. Les conflits internes peuvent surgir sans qu'il soit possible au responsable de la structure de justifier cette disparité salariale.

2. Les questions posées au cours du parcours

a) La définition et le financement de la fonction d'accompagnement spécifique des salariés de l'IAE

Dès la prise en charge des salariés en parcours d'insertion par les SIAE, celles-ci ont pour mission de les accueillir et les accompagner (art. 11 de la loi du 29 juillet 1998) et d'assurer le suivi de leur parcours d'insertion. Mais l'accompagnement pose des problèmes de méthodes et de moyens financiers et le parcours reste le plus souvent chaotique.

Les méthodes sont naturellement diverses en fonction des personnes et des structures qui les emploient. Mais cette diversité est aggravée par des financements publics hétérogènes assurés tantôt par l'Etat, tantôt par les collectivités territoriales avec des objectifs reposant sur des philosophies diverses.

Une première constatation s'impose. Les moyens financiers ne sont adaptés ni aux objectifs visés, ni aux personnes concernées. Ils sont même difficiles à chiffrer, largement méconnus dans leur globalité. Et même s'ils sont significatifs en termes budgétaires (l'ASI a une dotation de 40 millions d'euros), ils font continuellement l'objet d'attaques, ils sont accordés de manière dispersée et souvent aléatoire, toujours susceptibles de disparaître au profit de l'urgence, dans le cadre de la fongibilité.

Il est le plus souvent difficile de disposer d'informations financières précises. Qui d'ailleurs serait en charge de les recueillir, de les vérifier, de les communiquer ? La question demeure sans réponse.

Les indicateurs de performance exigés par la LOLF portent sur le pourcentage d'allocataires de minima sociaux au regard du nombre total de salariés en parcours d'insertion et non sur le nombre de personnes accompagnées et les moyens mis en œuvre. La recherche de données financières dans ce domaine n'est donc ni prévue ni pilotée.

De ce fait, il n'est pas possible d'évaluer l'effort d'accompagnement, encore moins de comparer les méthodes, de diffuser, voire de mutualiser les meilleures d'entre elles.

Un deuxième constat porte sur l'hétérogénéité des modalités du financement public de l'accompagnement des SIAE.

Dans le cas des EI et des ETTI, le financement public est une aide au poste et accompagne ainsi l'évolution de l'activité de la structure. Dans le cas des AI et des ACI, le financement est forfaitaire et est donc indépendant de l'évolution de l'activité, par conséquent du nombre de salariés qu'il s'agit effectivement d'accompagner. Cette différence n'est justifiée par aucun critère précis. Il y aurait donc lieu d'atténuer les différences non essentielles pour faire davantage ressortir la spécificité de l'accompagnement des SIAE et proposer des modalités de financement identiques pour les différents types de SIAE.

Un troisième constat porte sur les PLIE. Ceux-ci peuvent contribuer au financement des parcours et à la fonction d'accompagnement des SIAE. Ils peuvent ainsi, grâce à une aide d'ingénierie, faciliter le

suivi des parcours d'insertion ou la découverte de nouveaux secteurs d'activité et de nouveaux marchés pour cet accompagnement. Mais les PLIE ne sont pas présents partout et cette fonction d'ingénierie leur est parfois contestée.

b) Le soutien à la formation des salariés en parcours d'insertion

Le système actuel de formation professionnelle est inefficace et inéquitable. Ce système profite avant tout aux salariés les mieux formés et les mieux payés au départ.²⁴

Dans le champ de l'IAE, il y a aujourd'hui relativement peu de formations professionnelles adaptées aux personnes en difficulté. L'obligation de formation imposée par la loi de cohésion sociale dans le cadre des contrats aidés (CA, CIRMA) demeure sans contenu, malgré le rôle dévolu aux conseils régionaux ou à l'AFPA en direction des demandeurs d'emploi. L'absence d'obligation dans le cadre du CAE est tout aussi problématique

Certes, des exemples existent à travers le pays sur lesquels il faudrait s'appuyer pour faire évoluer les pratiques (enveloppe souple négociée entre un inter réseau de l'IAE et le conseil régional, dotation de formation du conseil général pour les allocataires du RMI en complément de l'apport régional, dossier unique conseil général/conseil régional/Etat de conventionnement des structures incluant un aspect formation).

- Là encore, **l'insuffisance de données sur les apports respectifs des collectivités territoriales, de l'Etat ou des branches professionnelles est patente.** Ici encore aucun organisme public n'a pour mission de collecter, de façon régulière, des données sur les parcours de formation des salariés, sur la mise en place des parcours de VAE,²⁵ de repérer et de signaler les échecs, les abandons, les difficultés diverses.

Une information régulière permettrait pourtant d'éviter bien des accrocs en facilitant le passage d'un poste à un autre plus approprié. Mission qu'assurent parfois des groupements, des coordinations ou des ensembliers. Comment faciliter ces pratiques ? Peut-on rendre le parcours d'insertion moins chaotique, maîtriser ces accidents ?

- De nombreuses structures d'insertion par l'activité économique, les réseaux dans leur ensemble, travaillent cette question de la formation des salariés en parcours d'insertion. Mais, jusqu'à présent, ils ont été confrontés, après une première réussite, à une absence de volonté de leurs interlocuteurs de pérenniser les efforts dans un dispositif permanent si bien que **depuis 25 ans, l'articulation des parcours d'insertion et de formation semble relever de l'expérimental.**

Ainsi, dans une région, grâce aux efforts d'un réseau de l'IAE et de l'AFPA, après 18 mois d'ingénierie, 115 salariées en AI sont formées et 90% d'entre elles obtiennent le DAVDS (cela suppose toute de même 900 heures de formation). Mais l'expérience n'est pas reconduite.

Au niveau national, une expérience de VAE dans une cinquantaine d'entreprises d'insertion est entamée sans pouvoir être menée à bien, faute de financement, sauf pour les quelques structures qui bénéficient de leur taille ou du savoir faire de leurs dirigeants dans le monde de la formation.

Et pourtant les GEIQ pour ne citer qu'eux effectuent 900 000 heures de formation par an et représentent un nombre non négligeable des contrats de professionnalisation formés par les centres AFPA.

- Si certaines branches professionnelles ont acté le fait qu'en cas de licenciement ou de démission, les droits au Droit Individuel à la Formation pouvaient être transférés si le salarié intègre une entreprise du même secteur d'activité, dans les autres cas, les heures acquises sont perdues si elles ne sont pas utilisées pendant le contrat de travail. Il serait intéressant de

²⁴ Rapport Cahuc/ Zylberberg juillet 2006

²⁵ Cf. étude du CEREQ « l'accès à la VAE des personnes en grande difficulté d'insertion et sorties très tôt de formation initiale » rapport final du volet Poitou Charente juillet 2006 sous la direction de Chantal Labruyère

travailler à la mutualisation des droits à la formation des salariés en parcours d'insertion et inviter les partenaires sociaux à favoriser la prise en compte de ces droits dans les branches professionnelles. Il convient de noter que, déjà, quelques branches professionnelles, notamment celles sur des secteurs en tension de main d'oeuvre, ont renforcé les outils de premier niveau de qualification.²⁶

Au moment où se réfléchit la sécurisation des parcours de salariés qui suppose une forte imbrication avec les dispositifs de formation, il ne faudrait pas que les salariés des SIAE soient évincés du champ de la réflexion et des adaptations qui en résulteraient.

c) L'amélioration des conditions de travail et des conditions d'expression des salariés en parcours d'insertion

Tous les réseaux conduisent des politiques d'amélioration des conditions de travail, notamment à travers leurs référentiels de qualité ou du fait de négociations de conventions collectives de travail comme c'est le cas pour les régies de quartier regroupées au sein du Syndicat National Professionnel des Employeurs Régies de Quartier et les ACI au sein du SYNESI.

La question des conditions de travail des salariés en parcours d'insertion n'est pas indépendante de **leur droit à l'expression**. Or, qui mieux que les salariés en parcours d'insertion pourraient faire valoir ce sujet si la possibilité leur en était donnée ? Malheureusement, du fait de leur petite taille, de la durée courte du temps de passage, de la culture de ces structures, du fait enfin d'une réglementation qui ne prend pas en compte les salariés en parcours d'insertion dans le calcul des seuils, les SIAE sont souvent dépourvues de représentation collective du personnel.

3. Les questions posées en sortie de parcours

Le problème de l'insertion au débouché du parcours ne se pose pas de la même façon pour ceux qui ont réussi celui-ci, qui ont récupéré de vraies chances de trouver un emploi et pour ceux qui n'y sont pas parvenus.²⁷

- **Pour les premiers, l'objectif est de faciliter leur accès à un emploi régulier, en choisissant les filières d'activités porteuses d'emplois et d'avenir, en faisant reconnaître, valider l'expérience acquise**, l'aptitude à être embauché. Pour cela, il faut renforcer les relations avec les entreprises susceptibles de les recruter et de les maintenir dans l'emploi, notamment par un important travail avec les tuteurs actifs dans l'entreprise. S'appuyer sur les études comme « les métiers en 2015 »²⁸ mais aussi sur des EDEC²⁹ et ADEC³⁰ est essentiel. Il y a une stratégie à monter avec les entreprises qui sont demandeurs du fait des tensions de main d'oeuvre à venir. **L'aspect vivier des SIAE doit être davantage valorisé**. Le secteur, même s'il ne s'agit pas d'une branche, a besoin désormais d'un EDEC national pour ses permanents et une partie des salariés en parcours d'insertion.
- **Pour les autres salariés en parcours d'insertion**, le « sas » que représente le passage en insertion ne fonctionnant pas ou plus³¹, **il faut éviter l'échec définitif**, le retour à la case départ, le choix entre le sas et la nasse. Des solutions alternatives doivent être recherchées.

N'oublions pas, enfin, tout au long du parcours, d'amont en aval, d'interroger sur ce que ressentent des personnes très hétérogènes au départ et dont l'évolution est elle-même très variable. Ont-elles la conscience d'un parcours spécifique ? Dans quelle proportion ont-elles le sentiment de relever de l'assistance ou de l'économie ? Comment jugent-elles les méthodes d'accompagnement,

²⁶ Nettoyage, travail temporaire

²⁷ Cf. étude trajectoires d'insertion ou gestion sociale d'un chômage de masse Centre d'études de l'emploi, premier semestre 2005

²⁸ Rapport conjoint du centre d'analyse stratégique et de la DARES, collection rapports et documents, la documentation française 2007 (www.strategie.gouv.fr)

²⁹ EDEC : engagement de développement des compétences

³⁰ ADEC : action de développement des compétences

³¹ Jardins cocagne signale que près de 25% des salariés en parcours d'insertion doivent rester dans les structures

d'encadrement ? Souhaitent-elles pérenniser ce type d'emploi ou changer de cadre, de statut d'activité. ?
32

La résolution des nombreuses questions que soulève l'organisation des trajectoires des salariés en parcours d'insertion ne s'opérera sans doute pas sans une réforme substantielle du contexte institutionnel dans lequel se développe l'IAE et des modalités de gouvernance et de financement des SIAE. C'est l'objet de la troisième partie d'en présenter les alternatives institutionnelles, les solutions pour l'évolution des dispositifs et des parcours.

III - PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ET EFFICACITE DU SECTEUR

A/ Clarifier le contexte institutionnel

1. Les principes à promouvoir

Ces propositions s'inscrivent dans un cadre précis.

- Des objectifs nationaux s'imposent à tous dans la République.
- Les collectivités territoriales ne sont pas de simples opérateurs mais des entités capables de prendre des initiatives et des responsabilités.
- La méthode à suivre doit favoriser la subsidiarité, en accordant la primauté au niveau local.
- La stratégie d'éradication de la pauvreté d'ici 2010 au plan européen fait partie de ce cadre.

a) Affirmer les devoirs et droits du niveau national

Le législateur doit fixer le cadre de base contenant notamment des objectifs en termes de niveau d'offre d'insertion et de répartition de la charge financière **et une méthode.**

- **Un niveau d'offre d'insertion** : à l'instar de la loi SRU qui impose un taux d'équipement en matière de logement social ou de la loi imposant un quota de recrutement pour les personnes handicapées, la loi imposera la programmation d'un niveau d'offre d'insertion en relation avec le nombre des personnes très éloignés de l'emploi (allocataires de minima sociaux et DELD) et une obligation de moyens. Les études d'impact conduites sur les régions Aquitaine et Pays de Loire ont démontré que, sur ces régions, le taux d'équipement est de l'ordre d'une offre d'insertion pour 3 DELD ou de 1 pour 4 allocataires du RMI.³³ Ces taux pourraient être retenus au niveau national, quitte à prévoir des délais et une procédure spéciale de programmation précise dans les régions qui sont encore très loin de l'objectif et ne pourraient l'atteindre immédiatement (par exemple région parisienne, DOM-TOM...)
- **Une répartition de la charge financière** : une clarification s'impose sur la répartition de la charge financière dans le secteur de l'IAE. A l'instar d'études déjà citées³⁴, une répartition de l'enveloppe entre l'Etat à 60% et les collectivités territoriales toutes confondues à 40% serait envisageable au niveau national, dans l'hypothèse où le financement étatique d'aide à l'insertion par l'activité économique serait maintenu, hypothèse cohérente avec l'affirmation d'une responsabilité éminente de l'Etat dans le pilotage de la lutte contre le chômage de longue durée et de l'exclusion.
- **La méthode passe par une obligation de négocier** entre les différents niveaux de compétence, Etat et différentes collectivités territoriales, **en vue d'une convention d'objectifs et de moyens.** A défaut de signature, c'est le régime de base qui s'applique.

³² cf. Etude FUSIO (étude d'impact de l'IAE en Aquitaine) www.cniae.gouv.fr

³³ Taux pour allocataire du RMI : 27,4% en Dordogne, 23,7% en Pyrénées atlantiques, 21,8 % en Gironde et 19,9% en Lot et Garonne.

Taux pour DELD : 34 % en Dordogne, 26,8% en Pyrénées atlantiques, 26,7% en Lot et Garonne, 26,3 % dans les Landes, 22,8% en Gironde

³⁴ Répartition des financements personnes de l'IAE en région aquitaine : 62,2% de l'Etat, 26,5% des départements, 4,3% de la région

L'Etat doit se donner les moyens de sa compétence, dans ses fonctions de collecte de données, d'analyse, de capitalisation et d'évaluation et dans les moyens financiers qu'il doit conserver, voire accroître. Aux yeux du groupe, quand bien même la gestion du conventionnement de l'IAE serait décentralisée, l'Etat devrait conserver et accroître ses moyens d'intervention financière au niveau national en faveur de l'IAE pour pouvoir inciter efficacement l'action des collectivités locales dans le cadre d'une politique contractuelle.

Le législateur doit mettre en place une instance d'évaluation partagée entre les différents acteurs publics de la politique d'IAE à laquelle il confierait le soin de procéder à une évaluation d'ensemble de la politique et dont elle rendrait compte devant le Parlement. Au titre de cette obligation d'évaluation, devrait être prévue une obligation de consacrer 1% du montant du contrat d'objectifs et de moyens à l'évaluation par les salariés de l'efficacité des parcours d'insertion.

Une mission interministérielle de cohésion sociale et territoriale doit être créée dans le cadre de la LOLF, sous contrôle du Parlement. Elle complétera ainsi le comité interministériel de lutte contre l'exclusion et la conférence nationale bi annuelle de l'exclusion. Le secteur de l'IAE devra y trouver toute sa place.³⁵

Les ministres chargés de l'emploi et de la solidarité doivent tirer toutes les conséquences de la nouvelle définition du service public de l'emploi, issue de la loi du 18 janvier 2005 : les réseaux de l'IAE font partie de ce service public. Ils ne doivent plus en conséquence être absents des lieux de décision du Service public de l'emploi Régional (SPER).

Les réseaux de l'IAE doivent-ils pour autant y participer pleinement ou en être des acteurs ? La réponse à cette question dépend de la nature de la mission que les pouvoirs publics accordent aux réseaux associatifs. Si les pouvoirs publics attribuent une mission d'intérêt général à ces réseaux, ils participent alors pleinement aux missions du SPE.

Le conventionnement des SIAE qui devraient à terme relever de la future directive européenne des SSIG³⁶ dépendra alors d'un triple regard : celui de la DDTEFP, sur le caractère viable du point de vue économique du SSIG, celui de la DDASS et de l'ANPE sur la nature des personnes recrutées et celui des réseaux sur le caractère éthique et déontologique de leur objet social. Ce raisonnement ne prend pas en compte de possibles évolutions de l'Etat déconcentré.³⁷

Les réseaux nationaux associatifs de l'IAE doivent, par ailleurs, mettre en commun ce qui fait leur identité commune.

b) Fixer aux divers partenaires territoriaux de l'IAE l'obligation de négocier une convention pluriannuelle (sur 3 à 5 ans) d'objectifs et de moyens

Le contrat de plan Etat Région avait pu, par le passé, dans la moitié des régions environ, jouer ce rôle, sans, toutefois, être adapté à l'échelon infra régional. Sauf exceptions, le contrat de projet est à la fois inadapté et source de conflictualité entre l'Etat et la collectivité régionale.

La Charte de cohésion sociale, prévue par le comité interministériel de lutte contre les exclusions, a échoué parce que mise en place sans concertation avec les acteurs territoriaux, elle relève d'une logique déclarative sans réel contenu et non d'un processus de négociation contractuelle.

³⁵ Cette demande rejoint celle de la Cour des comptes qui dans un récent rapport consacré à l'accueil des sans domicile fixe pointe l'absence de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion. (mars 2007)

³⁶ La notion de service social d'intérêt général est en discussion au sein de l'Union européenne ; ces services ont été exclus du champ de la directive services et marché intérieur. Afin de ne pas en rester à une définition négative, quelques Etats membres de l'Union européenne dont la France demandent une définition positive de ces services sociaux d'intérêt général.

³⁷ Rapport sur l'impact de la décentralisation des administrations d'Etat, mission d'audit de modernisation IGF/IGA/IGAS janvier 2007)

En revanche, la fongibilité des crédits de l'Etat permise par la LOLF apporte une souplesse supplémentaire à l'Etat déconcentré pour mieux négocier avec les collectivités territoriales.

La convention d'objectifs et de moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales devra préciser :

- **les moyens financiers** accordés par chaque niveau de compétence (Etat et différentes collectivités territoriales) dans le domaine de l'IAE ; à défaut, ce sera le taux de répartition défini par le législateur qui s'appliquera à l'Etat et aux collectivités territoriales ;
- **le niveau de l'offre d'insertion** sur les différents territoires, en tenant compte y compris de l'offre d'insertion en direction des travailleurs handicapés ; à défaut de précision, ce sera le niveau d'offre d'insertion et le taux d'équipement décidés par le législateur qui s'appliqueront pour toute la région ;
- **la boîte à outils au service des acteurs** en l'adaptant au territoire si nécessaire en s'appuyant sur la droit à l'innovation ou à l'expérimentation désormais inclus dans la Constitution ; cette boîte à outils comprend les différents contrats aidés, les indicateurs retenus tant pour définir l'offre existante que l'offre potentielle ;
- **les procédures de concertation et de contractualisation avec les acteurs privés**. Par exemple, la quasi exclusivité accordée sur certains territoires aux procédures d'appel d'offre, dans le cadre des marchés publics, ne doit pas mettre en péril les partenariats locaux acquis de longue date sur ces territoires avec les partenaires associatifs. Si les SIAE ont une activité économique reconnue, il n'en demeure pas moins que le caractère spécifique des missions d'intérêt général qu'elles rendent aux personnes et aux territoires nécessite un élargissement des formes de contractualisation, au-delà de la procédure de l'appel d'offre.³⁸ La convention sera l'occasion de préciser les rôles et objectifs différenciés des différents types de SIAE dans l'accès aux aides et à la commande publique tout en veillant au strict respect des règles de la concurrence ;
- **les processus de discussion et d'évaluation des indicateurs de performance** au sens de la LOLF.

Cette convention d'objectifs et de moyens permet ainsi une politique, différenciée par territoire dans une perspective de comparaison sur les évolutions territoriales du financement de l'aide à la personne et de l'aide à la structure. Soumise pour avis au Conseil Economique et Social régional (CESR), et notamment aux partenaires sociaux, la convention doit concilier politique publique locale et droit à l'initiative privée, éviter tout à la fois le suréquipement de l'offre d'insertion dans certaines zones notamment urbaines où il existe une tendance naturelle à développer ce type d'offre et le sous équipement constaté dans les zones rurales.

c) Faire prévaloir le principe de subsidiarité du local au régional et rendre prioritaire la gouvernance locale.

Si l'objectif est bien de répondre aux difficultés d'insertion professionnelle des personnes en difficulté et aux besoins des structures d'insertion, acteurs du développement local, il convient de régler ces questions, en priorité, dans leur proximité. La méthode à employer au cours de la négociation de la convention d'objectifs et de moyens doit permettre d'aborder ces questions d'abord au niveau local et subsidiairement, si aucune solution en peut être actée, aux autres niveaux territoriaux.

➤ **En ce qui concerne les personnes accueillies :**

- La construction de parcours d'insertion se réalise sur un bassin d'emploi, rarement à l'échelon d'une région. Les plans locaux d'insertion par l'emploi sont de plus en plus intercommunaux, prenant en compte cette dimension du parcours efficient. Les maisons de l'emploi devront afficher de véritables stratégies territoriales de l'emploi.
- Les comités techniques d'appui (CTA) de l'ANPE gagneraient à être sur le territoire pertinent des bassins d'emploi³⁹ plutôt que sur les découpages administratifs de l'établissement. Ils

³⁸ cf. réponse du Gouvernement français du 30 mars au questionnaire du comité de protection sociale européen sur les SSIG

³⁹ Territoire également retenu pour les maisons de l'emploi

gagneraient aussi à être le lieu de l'ensemble des intermédiaires de l'emploi, intégrant par exemple les entreprises de travail temporaire qui réalisent désormais des accompagnements ou du recrutement de personnes en grande difficulté pour le compte des pouvoirs publics, de l'UNEDIC, voire de l'ANPE. Il y a désormais un risque de concurrence par les coûts toujours préjudiciable à la qualité du service. Une organisation actualisée des CTA dans la mesure où elle faciliterait mutualisation et gains d'efficacité permettrait d'éviter ce risque tout en tenant compte de la contrainte budgétaire.

- L'accompagnement social dont le financement dépend essentiellement du Conseil général ne peut trouver sa pertinence que dans la proximité. Ce dernier doit dès lors organiser ses services en, fonction des objectifs d'insertion, sur les territoires pertinents comme les bassins d'emploi pour assurer les liens entre SIAE et prescripteurs sociaux.
- De même, l'accompagnement formatif, essentiellement financé par les régions et les branches professionnelles auxquelles se rattachent les SIAE doit tenir compte du niveau infra départemental.

➤ **En ce qui concerne les structures d'insertion par l'activité économique,**

- *Le rôle de chaque échelon territorial doit être clarifié.*

Le conventionnement actuel entre l'Etat et la structure se passe au niveau départemental. **Le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique donne un avis sur ce conventionnement. Ce conseil devrait également jouer dans le futur**, grâce notamment aux efforts engagés par la DGEFP⁴⁰, **un rôle plus important** dans le repérage des initiatives devenant ainsi un point de passage obligé pour l'information des négociateurs de la convention d'objectifs et de moyens

L'échelon régional ne retrouve sa pertinence territoriale que dans la perspective du développement économique des SIAE et dans la formation tant de leurs personnels permanents que de leurs salariés en parcours d'insertion. Ceci suppose en effet des investissements d'ampleur suffisante dans les dispositifs d'animation, de recherche développement de ces structures et une coordination stratégique au regard des orientations de la stratégie européenne de l'emploi et des plans nationaux d'application de cette stratégie.

La convention d'objectifs et de moyens reprend alors la globalité des questions et est conclue au niveau régional entre l'Etat, la région et les différentes collectivités qui souhaitent s'engager dans la résolution des problèmes posés aux personnes et aux structures d'insertion.

- *La représentation des intérêts de l'IAE doit être organisée à tous les niveaux territoriaux*

La représentation des acteurs de l'IAE dans toutes les instances de décision permet une reconnaissance et une mise à jour des expériences et des initiatives. Elle contribue à une mutualisation des savoir faire. Elle est un gage de valorisation des projets et de mobilisation des acteurs. Cette représentation est indispensable qu'il s'agisse du scénario où l'IAE demeure de la compétence de l'Etat ou de celui où elle relève de la compétence d'une collectivité territoriale.

2. L'action publique en matière d'insertion par l'activité économique peut s'opérer selon plusieurs schémas d'organisation territoriale

Si l'IAE demeure de la compétence de l'Etat, il importe de renforcer l'articulation des services déconcentrés avec les collectivités territoriales et les acteurs de l'IAE.

Si l'IAE relève du Conseil général ou du Conseil régional, la priorité doit rester au local quel que soit le niveau de décentralisation. Il faut insister sur les liens nécessaires entre ces deux échelons pour éviter de la séparer du développement économique et des actions de formation.

⁴⁰ Instruction du 27 janvier 2007 relative à la réforme des CDIAE

a) Premier scénario : l'IAE demeure de la compétence de l'Etat

Des modifications du système de pilotage institutionnel doivent être introduites :

- **Au niveau local et intercommunal** : les réseaux de l'IAE doivent être, conformément aux textes, l'une des composantes des maisons de l'emploi et/ou de la formation professionnelle, lorsque les Conseils régionaux la financent. Cette organisation doit avant tout faciliter la lisibilité et la sécurité des parcours d'insertion.
- **Au niveau départemental** : si les conseils départementaux de l'IAE n'ont pas été supprimés dans le cadre de la réorganisation des commissions administratives de l'Etat, ils demeurent encore des lieux insuffisamment stratégiques et partagés. La redynamisation en cours de ces conseils doit produire des effets positifs en matière de reconnaissance et de pilotage de l'I.A.E. Mais les CDIAE ancienne version avaient l'avantage d'être un regroupement de membres choisis par le préfet départemental en raison de leur intérêt pour la matière. Le processus actuel de sélection issu du décret de juin 2006 porte atteinte à cet atout sans réellement apporter une solution au cloisonnement institutionnel entre CDI et CDIAE. Qui plus est, la création d'une commission pivot de cohésion sociale risque de créer à nouveau les difficultés d'articulation entre les domaines de l'action sociale et de l'emploi au détriment de l'insertion par l'activité économique. La réforme de simplification des commissions administratives de l'Etat n'aurait en définitive alors rien réglé.

En analysant les différentes tentatives avortées en 2004 et 2005 de créer un lien entre le CDI et le CDIAE, il est temps de tirer toutes les conséquences de la décentralisation de l'insertion du RMI au profit du Conseil général. Le rapport IGAS/IGF relatif aux effets de la décentralisation sur l'administration de l'Etat⁴¹ évoque une proposition n°35 qui fusionne CDI et CDIAE. Il est certain que cette solution aurait le mérite de faciliter la création d'un lieu stratégique en prise sur les enjeux de l'insertion sociale et professionnelle, incluant les enjeux de l'IAE, en lien avec le CESR. Ce lieu stratégique, faute de décision politique sur les niveaux politiques, ne peut être que co piloté par le Préfet et le Président du Conseil général. Ce co pilotage est d'autant plus justifié que le Conseil général accorde une importance de plus en plus grande à l'insertion professionnelle, et notamment aux procédures d'activation des dépenses dites passives, à travers les contrats aidés CIRMA et contrat d'avenir.

Mais il ne s'agit pas de régler un problème institutionnel sans s'en donner les moyens. **La future commission ou comité devra bénéficier d'un secrétariat équipé, composé de personnes mises à disposition par l'Etat déconcentré et par le Conseil général.** Il s'agit en effet aussi, en accompagnement des initiatives de la DGEFP, de donner aux CDIAE un véritable rôle de repérage des projets de structures, de collecte des données, d'élaboration d'objectifs stratégiques et de suivi de résultats. Il s'agit aussi de mettre à la disposition des membres du CDIAE des moyens de formation.

Au niveau régional, il est nécessaire de trouver une passerelle entre départements et régions. Il faut donc inscrire l'IAE dans le droit commun de l'organisation régionale. Les comités régionaux de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle pourraient avoir une compétence élargie à l'IAE dès lors qu'ils constitueraient cette passerelle avec les départements. Les conseils économiques sociaux et régionaux peuvent également prétendre à ce rôle d'interface dès lors qu'ils seraient en lien avec les CDIAE. De plus, dans l'organisation de l'Etat déconcentré, les réseaux associatifs de l'IAE font partie du SPER et à ce titre ils doivent notamment être représentés au sein des comités techniques des fonds structurels mais aussi aux comités régionaux de programmation. On imagine mal en effet que certains membres du SPER y soient et d'autres pas.

b) Deuxième scénario : l'IAE relève de la seule compétence du Conseil général

⁴¹ Audit de modernisation consultable sur le site « performance » du MINEFI

- Au niveau local, le Conseil général détenant désormais les moyens financiers pourra déléguer aux maisons de l'emploi tout ou partie de ses compétences en matière d'IAE, comme les textes le prévoient.
- Au niveau départemental, la fusion du CDI et du CDIAE sera la première conséquence de la décentralisation.
- Au niveau régional, une conférence départements/région pourra prendre en charge le volet IAE. La plupart des régions ont d'ailleurs mis en place, dans le cadre de leur schéma de développement économique, des instances de pilotage qui pourraient être élargies au champ de l'IAE. Mais il est alors vraisemblable que le paysage institutionnel aura été largement modifié et qu'à ce niveau les liens avec la formation professionnelle devront être davantage affirmés.

c) Troisième scénario : l'IAE relève de la compétence du Conseil régional

Une majorité de membres du groupe expert estime que l'IAE, dans l'hypothèse d'une décentralisation, doit être décentralisée au profit du Conseil régional, en invoquant les raisons suivantes :

- Une structure d'insertion par l'activité économique n'est pas un établissement social mais une entreprise à finalité sociale. Afin de préserver ce caractère économique, il faut donc rattacher l'IAE au Conseil régional chargé de la coordination des politiques économiques.
- Les résultats de ces entreprises dépendent largement d'une meilleure coordination entre insertion et formation professionnelle, de la compétence des régions.
- La collectivité régionale est chargée des aides aux entreprises. Il existe une grande hétérogénéité actuellement entre les régions : certaines attribuent aux SIAE, quelque soit leur statut juridique, les aides économiques, d'autres différencient entre structures commerciales et structures associatives, d'autres enfin se refusent à attribuer des aides réservées aux entreprises classiques. La décentralisation de l'IAE au profit des régions permettra d'unifier le regard et partant les aides.
- La collectivité régionale a généralement une politique de bassin d'emploi, y compris désormais par la création dans certaines régions d'espaces régionaux, relais du Conseil régional. Les départements ont moins travaillé cette relation aux pays et bassins d'emploi. Or cet ancrage local est essentiel pour les SIAE, notamment les ateliers et chantiers d'insertion. Sinon, il y a un risque que la logique d'opportunité l'emporte une logique territoriale.

La décentralisation de l'IAE pourrait ainsi conduire à une simplification de la gouvernance de cette politique. Est-elle pour autant souhaitable ?

d) Quelle que soit l'option prise en matière de décentralisation, un certain nombre de principes devront être réaffirmés et rendus applicables

- Premier principe : il faudra en tout état de cause lutter contre les disparités en fixant des objectifs minimaux de base et des critères d'évaluation. La décentralisation ne doit pas conduire à une aggravation des disparités régionales et territoriales aujourd'hui bien réelles.
- Deuxième principe : le processus de décentralisation n'est pas irréversible : la décentralisation n'a d'intérêt que si elle apporte une solution aux problèmes posés. La mise en oeuvre d'un dispositif partagé d'évaluation du processus de décentralisation doit être un préalable à toute décision. Cette évaluation passe par une étude d'impact préalable et publique de toute modification par rapport aux objectifs centraux de l'IAE.
- Troisième principe : la décentralisation doit se faire à budget équivalent, ce qui suppose une évaluation financière préalable partagée. Il existe actuellement trop d'incertitudes sur le niveau de financement accordé par les collectivités territoriales (évolution des 17% attribués par les départements aux actions d'insertion, contribution des Conseils régionaux,...) pour envisager à court terme une décentralisation sereine. La décentralisation ne doit pas aboutir à une perte de financements publics.
- Quatrième principe : si la décentralisation de l'IAE au profit du Conseil général renforce le trespassement insertion sociale et sans doute insertion professionnelle des personnes, les SIAE

doivent continuer à être considérées comme des entreprises afin de ne pas les transformer en institutions sociales à l'image des ESAT qui relèvent du code de l'action sociale et des familles.

- Cinquième principe : la décentralisation doit faciliter l'articulation entre la formation et l'insertion car la qualité des parcours passera par une meilleure articulation entre ces deux domaines d'intervention qui continuent à s'ignorer largement, malgré les efforts de part et d'autre.
- Sixième principe : La nécessité d'une construction du secteur d'abord par ses principaux acteurs, SIAE et réseaux, demeurera à l'égard de la collectivité territoriale, comme elle a pu se faire plus ou moins jour à l'égard de l'Etat.

C'est pourquoi, plutôt que de proposer une décentralisation qui serait mal préparée, le groupe expert préconise, non le statu quo, mais une solution intermédiaire à l'image de ce qui se fait dans d'autres champs, comme celui de l'apprentissage, dans les conditions évoquées au III-A -1.

Parallèlement serait mis en place un dispositif d'état des lieux financier qui, pourrait s'appuyer sur les inspections générales de l'Etat (IGAS et IGF), les cours des comptes régionales, dans une maîtrise d'ouvrage du CNIAE.

B/ Simplifier et harmoniser les modalités de financement des structures d'insertion par l'activité économique

L'ensemble du constat antérieur démontre que le financement public de l'IAE doit être à la fois augmenté en volume et sanctuarisé. Le groupe a, par ailleurs, souhaité mettre l'accent sur la simplification et l'harmonisation des financements publics qui sont les clés d'un financement plus efficace.⁴²

Il existe, comme on l'a vu plus haut, deux types de structures d'insertion :

- celles qui produisent des biens et des services dans le secteur marchand et non marchand (entreprise d'insertion, régie de quartier et atelier et chantier d'insertion)
- celles qui mettent à disposition du personnel dans le secteur marchand (entreprise de travail temporaire d'insertion, association intermédiaire et groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification)

La contribution des pouvoirs publics, nationaux et locaux, devrait prendre en compte de cette différence d'activité sur des bases simples.

- En ce qui concerne le premier type, la contribution publique de l'Etat sous forme d'une aide au poste devrait être étendue aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI), **sous certaines réserves**, en lieu et place du financement par contrats aidés.
- En ce qui concerne le deuxième type, la contribution publique de l'Etat sous forme d'une aide à l'accompagnement en fonction d'un nombre de personnes calculé en équivalent temps plein (système des ETTI) devrait être élargie aux associations intermédiaires et groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification.

1. Réformer les modalités de financement des ateliers et chantier d'insertion

Tous les acteurs de l'IAE s'accordent à dire que le système actuel des contrats aidés utilisé dans les ACI est un système difficilement gérable du fait de sa complexité, relevant d'une logique d'amortisseur des effets du chômage et non d'une logique d'insertion de personnes. Il est inadapté aux fonctions pédagogiques et d'accompagnement des ACI et très coûteux pour les employeurs spécifiques d'insertion par rapport aux anciens contrats aidés. Par ailleurs, ces contrats risquent de maintenir les salariés sous le seuil de pauvreté et donc de créer des travailleurs pauvres.

⁴² Cf. annexe sur les financements par structure

En réponse à ces dysfonctionnements, depuis le projet de loi de cohésion sociale, la FNARS, le COORACE et Chantier Ecole avec d'autres réseaux associatifs ont dénoncé l'émiettement des statuts, la multiplication et la complexité des contrats - où les prescripteurs sociaux, pas plus que les demandeurs d'emploi ne se repèrent véritablement. Ils ont alors proposé la création d'un contrat d'insertion unique, un nouveau contrat **simplifié**, qui serait ouvert à tous types de personnes en difficulté, indépendamment de leurs statuts ; **souple** en termes d'horaires hebdomadaires, pouvant suivre l'évolution professionnelle du salarié et **dans la durée**, selon les besoins, offrant de la stabilité et de la visibilité pour le salarié. Ce **contrat de travail de droit commun** (conventions collectives, protection sociale, etc.), devrait être subventionné pour la partie « insertion » dans le cadre d'une compensation financée par les pouvoirs publics pour les ateliers et chantiers d'insertion conventionnés. Tous les réseaux s'accordent par ailleurs sur **une nécessaire réforme de l'intéressement et des minimas sociaux**.

Ce contrat de travail de droit commun devrait en effet permettre le cumul temporaire d'un minimum social avec un revenu d'activité pour favoriser la reprise d'emploi, dans l'esprit du Revenu de solidarité active proposé par le rapport de la commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté" en 2005, afin d'assurer à toute personne en insertion un niveau de ressources supérieur au seuil de pauvreté. Pour la FNARS, la solution de l'aménagement des contrats aidés reste donc à privilégier.

Le précédent Gouvernement a d'ailleurs amorcé un début de réponse en permettant, dans les « diverses mesures en faveur de la cohésion sociale inscrite dans la loi instituant le droit au logement opposable », d'expérimenter la simplification et l'aménagement des contrats aidés.

Mais si le Gouvernement ne devait pas continuer dans cette voie, la préconisation du rapport IGAS/IGF sur les ateliers et chantier d'insertion⁴³ qui consiste à faire financer les ateliers et chantiers d'insertion par une aide au poste pourrait être envisageable.

Cette possibilité de financer la fonction accompagnement des ACI par une aide au poste, privilégiée par les réseaux COORACE et chantier école, **est une option envisageable sous certaines conditions dans l'esprit du contrat unique** notamment:

- une durée hebdomadaire de 20h à 35h (éventuellement modulée) du contrat en prenant des besoins du salarié en insertion (6 mois à 3 ans voire 5 ans)
- la possibilité de suspension du contrat pour de courte période « d'essai ou immersion » en entreprise ou en formation.
- une aide au poste prenant en compte notamment les compensations salariales liées à la faible productivité des salariés, l'accompagnement social et professionnel renforcé et le tutorat.
- un financement destiné à faciliter l'accès à la formation durant la durée du contrat.

Le financement des ateliers et chantiers d'insertion par une aide au poste semble en effet préférable pour les raisons suivantes :

- Ce type de financement a le mérite d'harmoniser les financements des diverses catégories des SIAE
- Le principe d'une compensation sous forme d'une aide qui inclut les aspects propres aux processus d'insertion (encadrement renforcé des salariés, acceptation de la moindre productivité des personnes et rentabilité des activités, de l'accompagnement spécifique dont accompagnement formatif) est totalement en phase avec les principes communautaires et les réflexions sur les SSIG. Il faut souligner, à cet égard, que le niveau d'aide publique dans les contrats aidés (près de 80 à 90 % d'aide publique dans les contrats d'avenir ou les contrats d'accompagnement à l'emploi) pourrait, demain, représenter une entorse aux principes communautaires. L'aide au poste évite ainsi la situation de dépendance des contrats aidés

⁴³ Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion, mai 2006, Véronique Hespel, Christian Lenoir, Yann de Nanteuil, Domitille Desmazures, Stéphanie Seydoux.

français au regard des réflexions de la Commission européenne visant à modifier le règlement général d'exemption par catégorie.⁴⁴

Bien évidemment, le choix entre contrat aidé et aide au poste ne doit pas dépendre du niveau de la dotation budgétaire d'Etat attribuée aux ACI. L'Etat consacre 24 millions d'euros aux ACI dans la loi de finances de 2007 pour l'accompagnement et beaucoup plus du fait des contrats aidés : 18% des contrats aidés ont été affectés aux ACI en 2004. Il faut ajouter à ces aides les exonérations FILLON (4 400 €). Cet effort est estimé à 500 millions d'euros dont 100 millions euros payés par les départements au titre des contrats d'avenir dans l'hypothèse où tous les postes de bénéficiaires de RMI sont financés par ces contrats.⁴⁵

C'est pourquoi la majorité des membres du groupe expert souhaite :

- une aide forfaitaire au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion avec une enveloppe supplémentaire attribuée par l'Etat au FDI (Fonds Départemental d'insertion), à la disposition des CDIAE,
- une augmentation de la part des activités marchandes mais sans avoir à modifier les règles actuelles,
- l'identification de l'apport des collectivités territoriales aux ateliers et chantiers d'insertion.

a) Une aide forfaitaire au poste dans les ateliers et chantiers d'insertion avec une enveloppe supplémentaire attribuée par l'Etat au fonds départemental d'insertion

Ce forfait par équivalent temps plein salarié d'insertion serait un forfait équivalent à ce que l'atelier ou le chantier d'insertion percevait jusqu'à présent au titre du contrat aidé. Il y aurait donc reconduction des aides de l'Etat chantier par chantier dans un premier temps. Ultérieurement, dans le cadre des travaux du CDIAE rénové et d'un nouveau système de conventionnement, une remise à plat pourrait s'opérer.

Le montant minimum de ce forfait devra se situer entre 20.000 et 25 000 euros par poste et par année comprenant l'aide à l'accompagnement, dans tous les domaines. La participation de l'Etat s'établira dans une fourchette de 18 000 à 19 000 euros par personne et par année.⁴⁶

Pour tenir compte de certaines spécificités locales (situation des personnes salariées, objet des activités d'insertion dont l'accompagnement spécifique, nature des activités économiques, difficultés de l'offre d'insertion en milieu rural, caractère innovant etc), une enveloppe supplémentaire financée par l'Etat et dotant le FDI serait mise à la disposition des CDIAE.

b) L'augmentation de la part des activités marchandes dans le chiffre d'affaires des ateliers et chantiers d'insertion pourrait en effet s'envisager mais sans modification des règles actuelles.

Tous les réseaux s'accordent à penser que cette commercialisation doit se faire par référence aux prix du marché. Il faut donc éviter toute entente par les prix entre une structure d'insertion et la collectivité territoriale qui viendrait fausser la concurrence et détourner de leur finalité les crédits d'insertion en devenant une subvention en nature aux collectivités bénéficiaires à moindre prix des travaux réalisés.

⁴⁴ La Commission européenne lance des consultations sur les règles simplifiées relatives aux exemptions par catégorie (mémo du 24 avril 2007 IP/07/549). La réflexion porte, en ce qui concerne les aides à l'emploi, à obliger les Etats membres à déclarer à la Direction générale de la concurrence toutes les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés qui prendraient en charge plus de 50% du coût salarial du poste de travail.

⁴⁵ Source rapport IGAS /IGF sur les ateliers et chantiers d'insertion de mai 2006

⁴⁶ La mission IGF IGAS préconisait dans son rapport de mai 2006 une aide forfaitaire par ETP, située entre 13 000 et 16 000 euros, soit un montant minimal supérieur de 34% à l'aide forfaitaire attribuée aux entreprises d'insertion. La mission préconisait une modulation en fonction des caractéristiques des personnes et de la réussite des parcours en terme de sorties positives. Véronique Hespel et Christian Lenoir s'en tiennent à ces recommandations et ne partagent pas le détail et le chiffrage des propositions avancées par le groupe sur ce point, même si celles-ci vont à l'évidence dans le sens préconisé par la mission IGAS/IGF d'une forfaitisation de l'aide par ETP.

Les structures d'insertion par l'activité économique ont un accès difficile aux appels d'offre, n'étant pas toujours connues ou reconnues. Dans le respect des règles de la concurrence, leur **faciliter l'accès aux marchés publics par une meilleure information des donneurs d'ordre public est une manière de leur permettre d'augmenter la part des ressources commerciales** dans leurs chiffres d'affaire.

Les règles pourraient être les suivantes. Sans créer les distorsions de concurrence sur les marchés privés que redoutent les entreprises d'insertion ou les entreprises classiques, dans le cadre du seul article 30 du code des marchés publics, il est proposé d'avoir recours aux marchés publics, pour les ateliers et chantiers d'insertion, lorsque son activité support est réalisée par d'autres structures d'insertion, du handicap ou entreprises classiques sur le même bassin d'emploi. Si, en revanche, cette activité support est unique au point de ne pas avoir d'équivalence sur le même bassin d'emploi, la contractualisation de gré à gré pourrait être maintenue.

Ce serait au CDIAE de vérifier ces points sur l'application de la réglementation des marchés publics aux ACI. Ce travail de collecte de données et de réflexion sur les marchés publics pourrait intéresser l'observatoire économique de l'achat public dans lequel le CNIAE est désormais représenté. Il pourrait alors être proposé que le représentant du CNIAE fasse un point régulier sur cette question auprès des autres membres de l'Observatoire.

c) Il resterait à mieux identifier l'apport financier des collectivités territoriales au financement des entreprises d'insertion et des ateliers et chantiers.

La mise en place d'une aide au poste pour les ACI devra notamment apporter des précisions sur ce qui relève des contributions respectives de l'Etat et des collectivités territoriales: le même travail doit être fait pour articuler ces financements pour l'ensemble des SIAE⁴⁷. Cela évitera de revoir ce qui s'est passé sur certains territoires, lorsque l'Etat a décidé d'attribuer une aide à l'accompagnement dans les ACI en 2005. Certaines collectivités locales ont bel et bien ajusté leurs aides à l'accompagnement en fonction de l'accroissement des aides de l'Etat...et ont récupéré des crédits pour leurs propres objectifs à travers le plan de cohésion sociale...

Cette contribution des collectivités territoriales et locales n'a pas fait à ce jour l'objet d'étude exhaustive (cf. première partie). Leur contribution au budget d'exploitation des ateliers et chantiers d'insertion serait de 350 millions d'euros.⁴⁸⁴⁹

Il est vraisemblable que cet apport se réfère déjà en partie aux critères énoncés plus haut (situation des personnes ayant des effets sur le taux de sur encadrement des salariés en parcours d'insertion et leur moindre productivité, objet des activités d'insertion (incluant activités d'accompagnement spécifique et formatif ou pédagogique, spécificités des territoires (rural/ urbain/ péri urbain), nature des activités économiques (plus ou moins grande rentabilité/ caractère plus ou moins innovant). C'est donc bien dans le cadre d'un CDIAE rénové et co piloté par l'Etat et le Conseil général que pourrait alors se mettre en place un financement de ce type.

2. Mettre en place un dispositif de financement satisfaisant pour les associations intermédiaires et les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification

Le régime actuel des ETTI est un type de financement apprécié même si un dispositif de revalorisation indexée doit être prévu. Actuellement, le financement est de 51 000 euros pour un poste d'accompagnement pour 12 salariés ETP en parcours d'insertion. Rapportée à un ETP, l'aide publique par équivalent temps plein est ainsi de 4250 euros par an et par ETP insertion. En 2004, la DARES avait compté 5 701 ETP, soit un budget annuel de 24,2 millions d'euros.⁵⁰ Cette aide proratisée finance

⁴⁷ Cf. les propositions institutionnelles III A

⁴⁸ Source rapport IGAS/IGF de mai 2006

⁴⁹ Aucune donnée équivalente n'existe pour les autres SIAE

⁵⁰ L'ETTI a également la possibilité d'appliquer la réduction générale des cotisations (dite réduction Fillon au titre de l'article L 241 13 du code de sécurité sociale).

l'activité des encadrants chargés de l'accompagnement social et professionnel. Ce financement public croît ainsi en fonction de l'évolution de l'offre d'insertion.

En revanche, les associations intermédiaires et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification sont financés de manière forfaitaire et très faiblement.

L'enveloppe nationale prévue dans le plan de cohésion sociale est de 13 millions d'euros pour les 20 000 ETP par an en associations intermédiaires, soit un financement de 650 euros par ETP et par an. Il faut y ajouter une exonération de cotisations sociales patronales jusqu'à concurrence de 750 heures par an et par salarié. L'effet de cette exonération est rendu caduc en raison de la réduction FILLON sur les bas salaires d'une part et de l'exonération services à la personne (loi du développement des services) d'autre part.

Ce financement est en outre plafonné à 30 000 euros par association intermédiaire et par an, sans considération du volume de salariés qu'il faut accompagner et n'est accordé que sous condition d'examen de projet.

Les GEIQ, quant à eux, ne perçoivent que 686 euros par an et par contrat de professionnalisation et ce uniquement pour les publics âgés de moins de 26 ans et plus de 45 ans alors que ces groupements pourraient développer encore davantage les contrats de professionnalisation.

Dans un souci de simplification et d'unification mais aussi de développement de cette offre, il faut homogénéiser le financement des structures d'insertion mettant à disposition du personnel.⁵¹

En 2004, les Associations intermédiaires ont employé 20 000 ETP. Avec un ETP à 4250 euros, leur dotation budgétaire devrait être de 84 millions d'euros. L'augmentation de ce financement public aurait pour objet, dans le cadre des associations intermédiaires de financer l'amélioration des conditions de travail des salariés en parcours d'insertion (paiement de l'indemnité de précarité qui n'est pas due en contrat de mise à disposition, contribution au financement de la formation) mais aussi de permettre le financement de la fonction d'accompagnement socio professionnel à due proportion de l'offre d'insertion et de service développée.

Les GEIQ ont employé 2874 EQTP en 2006. Leur dotation devrait être de 12 millions d'euros.

Si, par ailleurs, cette aide est non cumulable avec une autre aide de l'Etat à l'emploi, elle pourrait se cumuler avec une aide à l'accompagnement formatif attribuée par les Conseils régionaux.

3. Améliorer la transition vers l'activité sur les territoires

Il s'agit de tenir compte de la diversité des activités d'insertion menées par les différentes entreprises conventionnées SIAE. Si ces dernières ont une fonction commune de mise à l'emploi et d'aide à une transition du parcours ou de « sas » au profit des personnes en difficulté, elles utilisent et mobilisent des moyens différents pour y parvenir, ce qui justifie des coûts différents. De plus, les activités de certaines sont innovantes par rapport à des formules plus classiques de l'IAE, d'autres exigent des niveaux d'encadrement plus importants. Le seul ratio personnel permanent/personnel en insertion ne peut être un critère appliqué de façon uniforme et identique. Le travail engagé par la DGEFP sur la définition de l'offre de service pour revoir les modalités et critères de conventionnement des SIAE devrait permettre d'approfondir cette réflexion.

Dans plusieurs pays européens, cette fonction de « sas » (aide à la transition des parcours) se conjugue avec l'idée qu'une partie des personnes en difficulté sont recrutées de manière pérenne. C'est d'ailleurs ce que font certaines SIAE lorsqu'elles proposent un poste pérenne d'encadrant à une personne qui a effectué un parcours d'insertion en leur sein. Cette évolution n'est pas préjudiciable au sas. Bien au contraire, ce recrutement apporte compétences et moyens pour le développement de l'entreprise. Une

⁵¹ Les orientations du groupe sur ce point mériteraient, selon Véronique Hespel et Christian Lenoir, un examen plus attentif de leur justification pour qu'une augmentation aussi considérable de l'aide au poste ETP dans ces structures puisse être raisonnablement envisagée par l'Etat.

telle possibilité de mixer des emplois de transition et des emplois pérennes pour le compte de personnes agréées pourrait être développée. Ces postes pérennisés ne bénéficieraient pas des aides publiques au poste ou à l'accompagnement mais pourraient bénéficier des autres aides aux emplois faiblement qualifiés (exonérations Fillon par exemple). Cette évolution rapprocherait les SIAE françaises des autres formes d'insertion par le travail en Europe.

Il faut aussi tenir compte de la diversité de situations des personnes recrutées. Une durée de transition de 18 mois ou 24 mois pour tous ne correspond pas à cette exigence. La loi devrait ouvrir la possibilité de variation sur les territoires, sous la responsabilité des CDIAE.

Bien évidemment, si la durée du sas est allongée et si les structures doivent financer sur leurs ressources commerciales la pérennisation de certains emplois, l'offre d'insertion, à volume et moyens budgétaires constants, est appelée à ne pas pouvoir assurer un renouvellement aussi rapide qu'actuellement. Cette évolution du « sas » ne peut donc se concevoir que dans un triple mouvement :

- un développement de l'IAE en volume et donc un investissement de la collectivité en augmentation (cf. propositions à ce sujet),
- une meilleure intégration de l'IAE dans le territoire en tant qu'acteur du développement local solidaire, ce qui suppose une gouvernance territorialisée de la politique de l'IAE (cf. propositions institutionnelles),
- un recours aux entreprises classiques dans la lutte contre l'exclusion professionnelle, jusqu'à présent trop faiblement incitées à exercer cette responsabilité.

Par ailleurs, il faut permettre l'expérimentation de formes d'activités nouvelles sur les territoires, dans des services d'intérêt général susceptibles de porter des emplois sur des périodes plus longues, voire indéterminées. Encore faut-il s'interroger sur la nature de ces services, de leurs structures porteuses, leur articulation avec les SIAE et avec les fonctions publiques, sur le rôle respectif de l'Etat et des collectivités territoriales dans leur mise en œuvre et leur financement.

C/ AMELIORER L'EFFICACITE DES PARCOURS D'INSERTION

Toutes les propositions qui suivent doivent s'appuyer sur un appareil statistique et de connaissance du secteur de l'IAE permettant de piloter une politique publique. Ce travail est de la responsabilité de l'Etat qui doit y affecter les moyens nécessaires. Cette exigence recoupe celle de tous les acteurs du social sur un dispositif d'observation et de suivi des politiques sociales qui soit l'expression d'un Etat moderne.

1. Corriger les lacunes de la procédure de l'agrément

On peut craindre, à la lumière de modifications récentes, la disparition progressive de l'agrément des personnes. Or c'est, actuellement, l'un des moyens de mandater les SIAE en tant que service social d'intérêt général. On sait que l'Union européenne observera avec attention cette question du mandatement explicite. **Dans une zone à l'intersection du marché et de l'intérêt général, l'IAE n'a certainement pas intérêt à baisser son niveau de mandatement.**

Les structures d'insertion par l'activité économique sont donc condamnées à réussir le pari de l'agrément. **Ce pari nécessite que le diagnostic partagé sur les situations des personnes se mette en place réellement et débouche sur des grilles d'évaluation communes.**

Sans aller jusqu'à mettre en chantier une grille nationale comme la grille GIR dans le champ de l'autonomie des personnes âgées, **le groupe expert préconise un travail au niveau des CDIAE sur un outil commun aux acteurs, dans le cadre de l'actuelle réforme des CDIAE.**

Ces grilles d'ailleurs existent en général sur le terrain, notamment à l'initiative des ALE, des PLIE, des SIAE ou des prescripteurs sociaux mais sont rarement débattues et validées collectivement.

Ce travail permettrait d'ailleurs de faire se rencontrer les conseillers en insertion, les autres accompagnateurs des SIAE, les travailleurs sociaux des Conseils généraux, les agents des ALE et les référents des PLIE.

Il s'agirait également d'unifier le régime juridique de l'agrément, c'est à dire d'en systématiser le caractère obligatoire pour l'accès aux financements de l'Etat et d'en supprimer le caractère obligatoire pour l'embauche.

2. ANPE et PLIE doivent travailler les parcours d'insertion dans un cadre davantage concerté

L'agrément devait être un outil pour permettre aux agences locales de l'emploi d'accompagner, dès le début du parcours, les salariés des SIAE. Pour des raisons juridiques et de moyens, le cadre concerté envisagé pour cet accompagnement n'a pas été mis en place.

Le ministère de tutelle doit imposer à l'ANPE :

- la signature des conventions de coopération, en lien avec les SIAE et les prescripteurs sociaux ou PLIE,
- la mise en place effective des comités techniques d'animation, dont la définition, le nombre et les missions relèveront d'une concertation en CDIAE,

Par ailleurs, les PLIE doivent continuer à être davantage positionnés sur les parcours des salariés des SIAE. Un objectif de progrès doit être prévu en ce qui concerne le nombre de salariés en SIAE suivis par les PLIE. Actuellement au niveau national, pour l'exercice 2005, la proportion de salariés en parcours d'insertion suivis, dans le cadre des parcours PLIE, est de l'ordre de 9,6 % , soit 25 268 personnes sur un total de 144 933 bénéficiaires PLIE en parcours d'insertion. **Ce chiffre doit pouvoir être doublé ou triplé dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens."**

L'Etat, par ailleurs, au nom des principes de cohésion sociale et territoriale, en tant que garant des droits, **doit imposer l'égalité de traitement des personnes**. Il n'est pas sain que la disparité des financements publics locaux attribués pour le recrutement de salariés des SIAE crée des effets d'aubaine. Il n'est pas en effet rare que les allocataires du RMI d'un département soient traités de manière plus ou moins favorable selon la générosité ou non du Conseil général. La convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'Etat et els collectivités territoriales peut être le vecteur de cette égalité de traitement.

3 Développer des réponses aux questions nouvelles d'exclusion, en acculturant les responsables des SIAE à ces questions

Un seul système d'intéressement doit avoir cours dans les SIAE. Si l'on veut favoriser la valeur travail, il faut alors faire en sorte que toute activité supplémentaire permette un véritable gain supplémentaire : le système de l'intéressement, à défaut d'un véritable revenu de solidarité active⁵² ou d'une allocation compensatrice de revenu⁵³ doit être retenu pour l'ensemble des contrats de travail dans l'IAE. Nous souhaitons bien sûr alerter de ce problème le nouveau Haut Commissariat aux solidarités actives.

Si l'accompagnement spécifique des SIAE doit s'adapter aux nouveaux modèles de protection sociale et de traitement du chômage, il ne doit pas être mis en concurrence sur un marché de l'accompagnement qui consiste à donner une prime aux opérateurs publics et privés qui détiennent les moyens nécessaires pour s'arroger un monopole de fait. Les employeurs spécifiques d'insertion conservent toute leur efficacité pour conduire cette forme d'accompagnement spécifique qu'ils proposent, dans et par le

⁵² Résolution n°2 du rapport de la commission « familles, vulnérabilité, pauvreté » « la nouvelle équation sociale, au possible nous sommes tenus » remis à Philippe Douste Blazy, Ministre des solidarités, de la santé et de la famille le 21 avril 2005

⁵³ « Ré enchanter le travail, pour une réforme du capitalisme », Roger Godino, éditions la Découverte 2007

travail. Encore faut-il que leur offre d'insertion et d'accompagnement soit valorisée par des indicateurs de performance globale et intégrée dans le champ des services sociaux d'intérêt général. Le Gouvernement français a demandé cette intégration. Le groupe expert demande que la directive relative aux SSIG soit une priorité de la Présidence française du premier semestre 2008.

La sécurisation des parcours professionnels doit concerner les salariés en parcours d'insertion dans les SIAE, ne serait-ce que parce qu'une structure comme un GEIQ est un modèle de sécurisation alliant formation, qualification, insertion et double tutorat (dans l'entreprise classique et le GEIQ). Le tryptique accès au droit à la formation, soutien public au droit à l'accompagnement et soutien financier au tutorat en entreprise est significatif de cette sécurisation des parcours professionnels.

Toutes ces questions nouvelles demandent un effort soutenu et continu de formation et de professionnalisation des acteurs de l'IAE, permanents et bénévoles inclus.

Cette sécurisation nécessite d'abord et avant tout que les questions de formation et d'insertion soient enfin articulées.

4 Mieux articuler insertion et formation des salariés en parcours d'insertion

Dans cette optique, il conviendrait de :

- soutenir de manière générale toute demande d'étude relative à l'accès des demandeurs d'emploi aux dispositifs de formation professionnelle⁵⁴ ;
- donner un mandat au Conseil national de la formation tout au long de la vie et aux comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation afin d'améliorer la connaissance sur la formation des salariés en parcours d'insertion (dont les salariés en SIAE) ;
- créer un véritable droit à la formation porté par le salarié en parcours d'insertion et ne dépendant ni du statut ni de la structure d'insertion, en référence à l'accord interprofessionnel et à la loi relative à la formation professionnelle, de manière à remettre le salarié en parcours d'insertion au centre de l'action ;
- supprimer l'obligation de non cumul entre une aide à l'emploi et une aide à la formation professionnelle à laquelle doivent répondre les SIAE ;
- éliminer les obstacles à la VAE dans les SIAE (difficultés d'accès à l'écrit, condition d'ancienneté de 3 ans inadaptée à la durée du parcours de 24 mois, inadaptation des dossiers, insuffisance des crédits d'accompagnement de la VAE faisant reporter sur des structures ou pire des personnes pauvres une partie du coût de la VAE, insuffisance de formation auprès des responsables de l'IAE, insuffisance d'articulation entre les différents acteurs de la VAE...) ;
- individualiser davantage les formations avec l'aide de l'AFPA ou des OPCA, de branche ou régional ;
- développer des outils spécifiques pour le premier niveau de qualification (sous forme de modules de formation qui ne sont pas qualifiants et compatibles avec les difficultés des personnes).

5. Faciliter le rapprochement des SIAE du droit commun de la formation

Le groupe propose de :

- faire de la formation des salariés en parcours d'insertion un sujet de négociation incontournable. Cela doit être un sujet du rapport annuel de la négociation collective ;

⁵⁴ Le collectif Alerte par le biais de solidarités nouvelles face au chômage a demandé en 2004 une auto saisine du Conseil économique et social.

- créer de nouveaux partenariats entre réseaux et organismes de formation et OPCA⁵⁵ ou en s'appuyant, de manière mutualisée, sur ce qui existe déjà⁵⁶ ;
- pérenniser les financements privés des OPCA en mutualisant leur collecte au niveau d'un territoire ;

D'une manière générale, il faut évaluer de manière globale l'apport global de la loi de 2004 relative à la formation professionnelle au secteur de l'IAE : des problèmes d'information, de coordination, de méthode, de moyens demeurent.

Comment les partenaires sociaux peuvent ils se saisir de ces questions pour les faire évoluer positivement ? Le CNIAE avait souhaité, en 2005, mettre en place un groupe de travail consacré à la professionnalisation s'appuyant sur un engagement de développement de la formation professionnelle au plan national, après avoir fait réaliser un appui technique préalable. Cet EDDF qui concernait les seuls permanents des structures n'a pas pu être mis en œuvre. Une action d'envergure sur le sujet de la formation est encore plus urgente en 2007 qu'en 2005.

6. Intégrer l'IAE dans le territoire

L'IAE s'est construite sur la conviction que toute personne est employable. L'hypothèse d'une étape de transition temporaire découle de cette affirmation. L'évolution des sociétés et du marché du travail mais aussi les situations des personnes qui en résultent obligent à un autre regard, quelques trente ans après les premières entreprises intermédiaires sans pour autant abandonner l'objectif initial. Il faut combiner deux approches :

- une approche interne à l'IAE qui vise à améliorer le dispositif de transition en tenant davantage compte de la diversité des activités économiques et sociales exercées et des personnes recrutées,
- une approche externe à l'IAE qui vise à intégrer davantage l'IAE dans le développement local solidaire et à s'appuyer sur la responsabilité sociale des entreprises classiques.

Il y a des solutions innovantes à inventer ici en lien avec les partenaires sociaux, sachant que toutes les possibilités d'extension des parcours ne sont pas toujours utilisées (rôle de l'extension de l'agrément à réaffirmer) ou toutes les innovations pas forcément repérées (relais, SCOP de services à la personne, dispositif PACTE dans la fonction publique). L'imagination doit conduire à mieux utiliser les dispositifs existants en ayant recours à de nouvelles formules si nécessaire.

7. Intégrer l'entreprise classique dans la lutte contre l'exclusion

Il faudrait en ce sens :

- Améliorer la souplesse des transitions envisageables dans les entreprises classiques, la sécurité pour les salariés en insertion. Le droit du travail actuel empêche les salariés des structures d'insertion par l'activité économique d'être embauchés dans une entreprise classique avant la fin de leur contrat. Ce manque de souplesse est dommageable car c'est l'objectif même de l'étape aménagée par l'IAE. Il faut donc **créer un mécanisme associant mobilité et sécurité qui permette au salarié en parcours d'insertion de suspendre son contrat pendant une période d'essai dans une entreprise classique**. Si la période d'essai est concluante, les conséquences sont tirées sur le contrat de travail selon des modalités à préciser. Dans le cas contraire, le salarié réintègre la SIAE.
- Accorder des avantages fiscaux aux entreprises socialement responsables et/ ou alléger pour l'employeur le coût généré par l'investissement dans un projet social axé sur la création d'emplois nouveaux ou le maintien de l'offre d'emplois ;

⁵⁵ OPCA: organisme collecteur

⁵⁶ Le COORACE comme le CNLRQ ont mis en place ce type de mutualisation, avec des OPCA comme AGEFOS PME ou Habitat et Formation. Le montant de mutualisation (900 000 euros dans le cas du COORACE) permet aux adhérents du compte groupe de financer des actions dont le budget est supérieur à ce qu'ils ont versé. On peut ainsi orienter l'utilisation de cette collecte selon des axes stratégiques.

- Appliquer, par exemple, une diminution voire une exonération de l'impôt sur les sociétés, dans des proportions à définir pour toute entreprise qui ferait le choix de réinvestir tout ou partie de ses bénéfices dans son projet social et dans la création d'emplois nouveaux ou même dans le maintien de son offre d'emplois, notamment peu ou pas qualifiés. En effet, pour les apporteurs de capitaux de l'entreprise, réinvestir dans le projet social axé sur la création d'emplois ou le maintien de l'offre d'emplois, revient à renoncer pour tout ou partie à leur droit de distribution de dividende. L'Etat pourrait ainsi, de cette manière, accompagner cet effort en renonçant pour tout ou partie à la perception de l'impôt sur les sociétés. Toute entreprise qui investirait, par une prise de capital ou par un apport avec droit de reprise par exemple, dans une structure d'insertion par l'activité économique, quelque soit sa forme juridique pourrait voir diminuer le montant de son impôt sur les sociétés, au moins pour partie (principe de l'avantage fiscal).

L'intégration de l'entreprise classique dans le projet d'IAE dépendra aussi des relations entre les hommes et les femmes qui travaillent pour l'insertion et les salariés des entreprises classiques. Les directions d'entreprise classique ont une responsabilité importante pour :

- favoriser le développement du tutorat en entreprise pour faire en sorte que l'intégration de salariés en fin de parcours d'insertion dans le collectif de travail se fasse au mieux,
- savoir et vouloir valoriser auprès de leurs salariés le travail dans une SIAE, informer leurs salariés en quête de reconversion de l'existence des SIAE. En effet, certains d'entre eux, démotivés par l'entreprise, pourront y **trouver du sens** dans une action où leurs compétences techniques servent directement un objectif social.
- **inciter et soutenir certains cadres à devenir des entrepreneurs sociaux** et ainsi les aider à créer des SIAE avec lesquelles leur précédente entreprise pourra établir des partenariats fructueux pour tous, y compris pour leur évolution professionnelle.

Toutes ces actions ont, depuis que l'IAE existe, été conduites par des entreprises, petites moyennes, ou grandes. Des fondations d'entreprises, des clubs d'entreprises pour l'insertion, des branches professionnelles à travers leur OPCA notamment se sont portés volontaires pour lutter contre l'exclusion⁵⁷. Mais, l'insertion par l'activité économique n'est pas devenue un sujet de négociation sociale alors que tous les acteurs s'accordent à dire que seul un rapprochement entre les structures d'insertion, les entreprises de droit commun et les branches professionnelles donnera tout son sens aux engagements des uns et des autres.

Comment développer ce rapprochement ? Certains pourraient, en se référant au domaine du handicap physique, évoquer une obligation d'emploi. La loi du 11 février 2005 relative au handicap amorce d'ailleurs un début de rapprochement entre entreprise d'insertion et entreprise adaptée. Les structures d'insertion par l'activité économique, comme toutes les entreprises, sont assujetties à l'obligation d'emploi de personnes reconnues handicapées.⁵⁸

Mais ce n'est pas l'avis du groupe expert. Il faut **engager les partenaires sociaux à négocier sur l'insertion par l'activité économique le plus rapidement possible**.

8. Engager le dialogue social sur ces questions

Dans une perspective de rapprochement, il serait opportun et important que les partenaires sociaux se saisissent de cette question de l'insertion des salariés issus du sas de l'IAE dans le cadre de la négociation sociale qui devrait porter sur les sujets suivants :

- conditions de travail et de rémunération des salariés en parcours d'insertion ;

⁵⁷ Cf rapport de l'Institut Montaigne « pauvreté, exclusion, que peut faire l'entreprise ? » février 2006

⁵⁸ Selon la DARES, en 2004, le secteur a employé 23 350 travailleurs handicapés, soit 9% de l'effectif total.

- modalités de la passerelle vers les entreprises classiques de salariés issus du sas : l'accord pourra ainsi envisager des modalités pour l'entreprise dans un double objectif de solidarité et de diversité dans le recrutement, gage de performance globale ;
- conditions de représentation collective pour les salariés en parcours d'insertion : sans proposer une répartition par type de contrat de travail, il serait intéressant que l'ensemble des partenaires sociaux, avec l'aide de l'Etat, puisse réfléchir à cette question de la représentation. Les structures d'insertion sont concernées comme toute entreprise de petite taille ayant recours à des CDD avec un axe de réflexion supplémentaire : les CDD présents chez elles sont très majoritairement des salariés en parcours d'insertion. Ouvrir le champ de cette réflexion amènerait les partenaires sociaux également à apporter leur propre analyse et expertise sur la prise en compte de la parole de ce type de salariés dans les PME ;
- sécurité du parcours d'insertion pour ces salariés trop souvent oubliés des négociations sur la flexicurité ;
- définition des avantages pour les cadres et salariés des entreprises classiques qui prennent le risque de travailler au sein de l'IAE ou qui acceptent d'être tuteurs.

En mettant ou remettant au travail dans de vraies entreprises des allocataires de minima sociaux, des personnes que les aléas de la vie ont éloignées durablement du marché du travail, les structures d'insertion par l'activité économique sont un élément important d'une politique de solidarité active. Elles ont démontré leur pertinence dans le développement de l'emploi en tant qu'acteurs d'un développement local endogène au profit des personnes exclues durablement du marché du travail. **L'enjeu actuel est de lever désormais les freins financiers, institutionnels, culturels à leur développement.** Le nouveau discours sur la valeur travail devrait faciliter la fin des obstacles culturels, qui sont, de loin et en tout temps, les plus difficiles à résoudre. Ce discours doit s'accompagner des nécessaires clarifications institutionnelles et financières attendues par tous les acteurs.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| I - ORIGINE ET PLACE DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE..... | 1 |
| A/ Le contexte | 1 |
| 1. Production de richesses, destruction d'emplois, création d'inégalités, évolution des mentalités ... | 1 |
| 2. Les réactions de l'Etat et des collectivités territoriales | 3 |
| B/ La réponse du dispositif de l'IAE dans ce contexte..... | 3 |
| 1. Des modalités diverses d'accompagnement social et professionnel dans le travail..... | 3 |
| 2. L'IAE, un investissement socialement responsable | 5 |
| 3. Des modèles économiques variés reposant sur la mixité des ressources | 5 |
| 4. L'IAE, productrice de capital social..... | 6 |
| C/ Les questions nouvelles qui se posent aujourd'hui..... | 6 |
| 1. L'évolution du cadre d'intervention des pouvoirs publics | 6 |
| 2. Transformation du modèle de protection sociale et du traitement du chômage | 8 |
| II - LE DIAGNOSTIC SUR LA SITUATION ACTUELLE DE L'IAE | 8 |
| A/ L'aide insuffisante, complexe et instable des pouvoirs publics | 8 |
| 1. Une aide publique globalement insuffisante | 8 |
| 2. Une aide dont l'instabilité et la complexité sont préjudiciables au développement du secteur | 10 |
| B/ La méconnaissance par les pouvoirs publics de l'activité et des résultats du secteur | 11 |
| <i>1. L'absence de système global d'observation et de statistiques sur le champ de l'insertion par l'activité économique est symptomatique d'une gouvernance qu'il reste à définir</i> | 11 |
| 1. Premier constat : il y a trop de niveaux de collectivités dans le pilotage de la lutte contre l'exclusion..... | 13 |
| 2. Deuxième constat : le dirigeant d'une SIAE doit s'improviser diplomate spécialisé dans l'ingénierie de l'action publique tout en restant chef d'entreprise et en garantissant l'exécution du projet social de sa SIAE. | 14 |
| 3. Troisième constat : insuffisance de responsabilité, manque de solidarité nationale faiblesse d'outils de gouvernance freinent la mise en œuvre du droit fondamental à l'emploi. | 14 |
| D/ Des parcours d'insertion professionnelle plus difficiles à construire | 14 |
| 1. Les questions posées en amont des parcours..... | 15 |
| 2. Les questions posées au cours du parcours | 17 |
| III - PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE ET EFFICACITE DU | |
| SECTEUR | |
| 20 | |
| A/ Clarifier le contexte institutionnel | 20 |
| 1. Les principes à promouvoir | 20 |
| 2. L'action publique en matière d'insertion par l'activité économique peut s'opérer selon plusieurs schémas d'organisation territoriale | 23 |
| B/ Simplifier et harmoniser les modalités de financement des structures d'insertion par l'activité économique..... | 26 |

2. Mettre en place un dispositif de financement satisfaisant pour les associations intermédiaires et les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification29
3. Améliorer la transition vers l'activité sur les territoires30

C/ AMELIORER L'EFFICACITE DES PARCOURS D'INSERTION.....31

1. Corriger les lacunes de la procédure de l'agrément31
2. ANPE et PLIE doivent travailler les parcours d'insertion dans un cadre davantage concerté.....32
- 3 Développer des réponses aux questions nouvelles d'exclusion, en acculturant les responsables des SIAE à ces questions32
- 4 Mieux articuler insertion et formation des salariés en parcours d'insertion33
5. Faciliter le rapprochement des SIAE du droit commun de la formation.....33
6. Intégrer l'IAE dans le territoire34
7. Intégrer l'entreprise classique dans la lutte contre l'exclusion34
8. Engager le dialogue social sur ces questions.....35

- Annexes