

Les structures d'insertion dans les coopérations territoriales

UN NOUVEAU CHAMP DES POSSIBLES ?

*par Vincent Fuchs **

Pour que le désir d'intégration sociale des personnes que les Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) salarient et accompagnent devienne réalité, des coopérations diversifiées sont essentielles. Seules face aux marchés, sans appui et sans financements, les 4000 SIAE de France ne peuvent remplir réellement leur mission humaine, sociale et professionnelle à l'égard de plus de 300 000 salariés en quête d'insertion. De plus, l'intégration sociale de tous est l'affaire de tous, et notamment des acteurs publics : c'est un tissu social pluriel, souvent identifié à un territoire, qui est intégrateur... ou ne l'est pas.

Les SIAE ont, de fait, développé des coopérations concrètes et structurées sur les territoires, en amont et en aval de leurs activités. En amont, avec les divers services et intervenants sociaux ; en aval, et notamment pour les AI, les EI, les ETTI (1), directement avec les partenaires économiques que sont leurs clients... Ces coopérations sont cependant insuffisantes pour offrir un accompagnement individualisé de qualité et des formations adaptées pour assurer une réelle requalification sociale des salariés. Malgré leur professionnalisme, elles ne peuvent relever seules ce défi. Aussi les SIAE ont besoin, de façon incontournable, de coopérations claires et efficaces avec les services publics de l'emploi et avec les collectivités territoriales. Ces coopérations sont plus ou moins développées selon les territoires. Si elles s'avèrent souvent complexes, elles sont toujours perfectibles et de plus en plus nécessaires.

Les coopérations avec les services publics de l'emploi

Le service public de l'emploi comprend, « le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi » (2). Autrement dit, il couvre le champ d'actions des SIAE. Or, d'un côté, les relations avec les DDTEFP, services de contrôle des SIAE, sont aujourd'hui bien établies, grâce au CDIAE créé en 1998 (3). De l'autre, la relation entre les SIAE et le service public de l'emploi est souvent réduite à l'ANPE. Cette relation avec l'ANPE, référent « officiel » des salariés en insertion, est un bon reflet de la difficulté de ces coopérations. Un bon nombre de SIAE ont su se faire identifier comme offrant des opportunités à une partie des demandeurs d'emplois réellement « exclus » du marché du travail, en période de chômage de masse, pour des étapes d'insertion pertinente sur des filières métiers identifiées. Cependant plusieurs freins se manifestent.

** Directeur du RIDE
« Emplois et
Innovations »,
Réseau Interactif
pour le
Développement
de l'Emploi,
vincent.fuchs@empl
ois-innovations.org*

(1) Respectivement : les Associations Intermédiaires, les Entreprises d'Insertion, les Entreprises de travail temporaire d'insertion.

(2) Article 311.1 de la loi du 18 janvier 2005 du Plan de Cohésion Sociale.

(3) Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique.



■ Tout d'abord, les représentations des SIAE qu'ont les services publics de l'emploi et l'ANPE créent des difficultés. Certes, les SIAE sont très différentes selon leur degré de professionnalisme et de maturité, et selon leurs capacités à mobiliser l'outil « activité économique » dans un parcours dynamisant pour les personnes. Mais elles sont encore victimes d'un procès en « gestion de contrats précaires » – ce qui est une réalité – et de « bricolage d'étapes d'insertion » peu lisible, ce qui n'est pas vrai.

■ Ensuite, le partenariat demande du temps, de la connaissance et de la reconnaissance. Les agents de l'ANPE et les dirigeants des SIAE ont moins que d'autres le temps disponible pour créer des liens efficaces avec une multitude d'interlocuteurs. De fait, si le lien, en amont des « parcours ou étapes d'insertion », est bien réel, les moyens mobilisés pour un suivi solide des personnes ayant quitté les structures sont insuffisants. Comment, dès lors, bien articuler les étapes en SIAE et les offres de prestations, de formations et d'emplois des services publics de l'emploi ? Comment capitaliser les passages en SIAE, sans formalisation et sans articulations ?

■ Enfin, comme les SIAE, les services de l'emploi sont eux aussi segmentés. Il est difficile, au niveau local, de réunir ensemble, dans l'intérêt d'un salarié, l'organisme qui finance les chômeurs, voire l'accompagnement, celui qui place, et celui qui forme (4), pour répondre aux besoins réels des salariés en insertion. Or, ceux-ci souffrent d'une absence de statut, si ce n'est celui de « ni-ni » : ni demandeurs d'emploi, ni stagiaires de la formation professionnelle, ni salariés stables !

Comment, dès lors, sortir d'une certaine forme de « solitude », tant pour les salariés que pour les SIAE, face à la construction de parcours, non seulement « socialisants » mais aussi qualifiants ? Comment développer « l'activité économique », l'offre d'insertion et des moyens conséquents en terme d'accompagnement individualisé et de formation, facteurs essentiels de réussite ?

Les expérimentations avec les collectivités locales

Différentes dans leurs statuts et les outils mobilisés, les SIAE ont en commun de piloter des processus de management de ressources humaines tels que l'accueil, le diagnostic recrutement, l'accompagnement, la formation et la prospection de débouchés professionnels. De fait, elles ont toutes besoin de l'aide des collectivités, notamment les AI, peu ou pas financées par l'État, et les Ateliers Chantiers d'Insertion, peu « rentables » économiquement.

■ Sur le champ de l'accompagnement, des SIAE sont co-financées, dans le cadre des PLIE ou du RMI, comme référents d'éta-

(4) Respectivement : l'ASSEDIC, l'ANPE, l'AFPPA.

Partager la responsabilité de l'appui à l'insertion **LE CONTRAT DÉPARTEMENTAL D'ACCÈS À L'EMPLOI**

En 2004, l'attribution aux Conseils généraux (CG) de la prise en charge du RMI pouvait sembler avoir pour conséquence de les mettre seuls en première ligne de la lutte contre l'extrême précarité. Ce n'est qu'en partie vrai : elle a, au contraire, conduit les CG à se replacer dans une perspective de coopérations avec l'État, pilote des politiques publiques de l'emploi, les Conseils régionaux, au titre de leur compétence « formation professionnelle », mais aussi les entreprises, en ce qu'elles sont créatrices d'emplois. C'est en tous cas l'option prise par le CG du Territoire de Belfort qui a décidé, en réponse aux fortes carences du CI-RMA (1), de lancer une nouvelle expérimentation dans le domaine de l'insertion en créant le CDAE (2).

La philosophie du RMA consistait à confier aux seules entreprises la responsabilité de l'insertion des publics en difficulté. Le CDAE répond, quant à lui, à trois principes différents, dans leurs fondements, de ceux du RMA.

■ Tout d'abord, l'insertion ne crée pas l'emploi ; par contre, elle y prépare. À partir d'offres d'emploi déclarées non satisfaites par les entreprises elles-mêmes, le défi consiste à se donner dix-huit mois pour y faire accéder des personnes éloignées, en associant employeurs, organismes de formation et structures d'insertion par l'activité économique.

■ Ensuite, pendant la durée du contrat, la sécurité personnelle offerte au bénéficiaire, grâce en particulier à l'absence d'incertitude sur ses revenus, lui permet de se recentrer sur son parcours d'insertion, de lui donner une cohérence, et d'en améliorer l'efficacité.

■ Enfin, ce dispositif redonne tout son sens à la notion de contrat, en faisant porter le poids de l'insertion sur l'ensemble des interlocuteurs. Contractualiser a du sens, d'une part dans l'équilibre de la responsabilité entre les parties

(CG, employeur, bénéficiaire), d'autre part dans l'équilibre entre le droit à une stabilité pour le bénéficiaire et son devoir de mobilité entre périodes en entreprise et en formation.

Sur la base de ces trois principes forts, le CDAE est un contrat entre une structure unique pour le département, le CGI (3), et un bénéficiaire « placé » dans une entreprise, avec l'engagement de l'employeur à l'embaucher de façon pérenne à l'issue de ce contrat au bout de 18 mois au maximum. Le CDAE est basé sur le volontariat du bénéficiaire et donne droit à un travail à temps plein rémunéré au SMIC, avec un accompagnement par un « référent de parcours » (4).

Cette expérimentation s'effectue aujourd'hui sur la base de quarante postes de travail répartis dans trois secteurs d'activité : bâtiment et travaux publics, services aux personnes et industrie.

L'un de ses effets induits, à l'échelle du bassin d'emploi de l'Aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt, est l'existence de rencontres régulières entre les entreprises impliquées, la Direction de la Mission Insertion du CG et les accompagnateurs des salariés en CDAE. Ces réunions semblent pouvoir permettre, progressivement, d'explicitier et de dépasser un certain nombre de préjugés mutuels entre le monde de l'entreprise et les intervenants sociaux.

Étienne Petitmengin

*Directeur général adjoint chargé du développement social, éducatif et culturel,
Conseil Général du Territoire de Belfort*

(1) Contrat d'Insertion-Revenu Minimum d'Activité.

(2) Contrat Départemental d'Accès à l'Emploi.

(3) Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion.

(4) Le cofinancement du contrat est assuré par le CG (activation des dépenses d'allocation), le Conseil régional (financement des dépenses liées aux périodes de formation), l'entreprise, et la structure d'insertion en fonction des périodes passées en son sein.



pe ou d'insertion. Mais ces structures ont-elles réellement les moyens de faire un accompagnement de qualité qui intègre les différentes problématiques des salariés : personnelle, sociale et professionnelle ? En effet, il y a dans ce domaine « deux poids, deux mesures ». Quand l'UNEDIC négocie une coopération avec ADECCO pour l'accompagnement vers l'emploi de chômeurs inscrits à l'ANPE, elle accorde un financement de 3000 à 5000 € par bénéficiaire et par an (). Quand le Conseil Général ou les PLIE financent les SIAE pour être référents d'étape, ou référents RMI, les montants annuels varient de 300 à 700 € !

■ Sur le champ de l'activité économique, les collectivités sont en train d'évoluer. Elles sont elles-mêmes des acteurs économiques majeurs des territoires à travers les marchés publics. Ainsi le chantier du tramway de Mulhouse, d'un montant de 248 millions d'euros, a permis de créer 300 emplois dans le cadre des clauses d'insertion. Sur les territoires, et pour des raisons d'ordre juridique, les collectivités sont encore très frileuses, car il faut une volonté politique forte pour intégrer l'insertion, l'emploi et le développement humain dans les stratégies d'investissement, de développement urbain et économiques des collectivités. N'est-il pas temps d'appliquer à tous les marchés publics les exigences des clauses d'insertion de l'ANRU, soit 5 % des marchés au titre des articles 14 ou 30 et d'offrir, au delà des aides financières, de réels débouchés économiques aux SIAE et à leurs salariés ? (6)

■ Sur le champ de la formation, plusieurs réseaux de SIAE ont négocié avec les Régions le financement de formations professionnelles pour leurs salariés qui n'en bénéficiaient quasiment pas. Les SIAE sont à même de définir avec précision, en situation réelle de travail, les besoins de formation nécessaires ou souhaités pour leurs salariés : apprentissage du français, permis de conduire, formations professionnelles, VAE sur des filières de métiers en tension,.... Mais, autre paradoxe, alors que la « formation tout au long de la vie » est présentée à la fois comme une seconde chance et comme une priorité européenne et nationale, les salariés en insertion n'ont, dans les faits, qu'un accès marginal à la formation. Il devient urgent de réinventer un « droit réel à la formation continuée » pour ces salariés, à hauteur de 20 % de leur temps de travail, et co-financé, outre les OPCA (7) par l'État et les Régions !

Les résultats de ces coopérations sont donc contrastés. D'un côté, des SIAE ont pu trouver localement un soutien réel des collectivités les plus engagées, compte-tenu des ambitions de tous les acteurs du territoire pour l'accès de tous à l'emploi, mais aussi de l'engagement personnel des décideurs (8) et de la lisibilité des délégations. De l'autre, elle sont parfois réduites au statut « d'opérateurs d'insertion », sans réelles capacités d'innovation, et souvent isolées dans leur statut d'acteur marginal de l'insertion et de l'accès à l'emploi. De plus, cette approche nie

(5) Avec des résultats de 25 % à 30 % de sortie positive.

(6) Voir, ci-dessous, p. 66, la contribution de Annick Léonie Janin.

(7) Organisme paritaire collecteur agréé pour les fonds de la formation.

(8) Maire ou Président(e), adjoint(e) ou vice-président(e) concerné(e)s.

Humeur MARÉCAGES

« En ce temps là, quand j'accueillais l'un ou l'autre de ces hommes, la demande était simple : « Je voudrais trouver un boulot, et puis un logement. » C'était il y a un peu plus de vingt ans. Les chômeurs étaient déjà nombreux. Quand on parlait d'insertion, on parlait des stages du même nom, encore appelés stages « bidon ».

Entre ANPE, agence d'intérim, petites annonces et relations avec les entreprises locales, on essayait de trouver des solutions. La distance entre le chômage et l'emploi ne nous semblait pas trop grande. Quelquefois ça marchait, de manière plus ou moins durable ; d'autres fois, non. Certains disaient qu'il fallait d'abord régler les difficultés sociales de ces résidents et que l'emploi était l'aboutissement du processus d'insertion. Parce que nous en doutions, parce que « un travail pour tous » était un de nos combats, parce que la « mise en situation de travail » nous semblait porteuse de dignité, de valorisation, nous nous sommes faits entrepreneurs. D'Atelier d'adaptation en Entreprise intermédiaire, d'Association intermédiaire en Entreprise d'insertion, en passant par les Ateliers d'insertion, nous avons développé l'offre, innové, créé de l'emploi et participé au développement local. Mais aussi travaillé à améliorer la qualité de nos interventions. Au final, nous avons permis à de nombreuses personnes de « s'en sortir ».

Dans le même temps, alors que l'accès à l'emploi devenait encore plus difficile, entre les lois créant le RMI, celles « contre les exclusions », « de cohésion sociale », et les différentes politiques de l'emploi, un véritable secteur d'activité a vu le jour avec des PAIO, Missions locales, CLI, PDI, PLIE, Maisons de l'emploi, etc. On a alors commencé à parler de parcours d'insertion... d'étapes de parcours, de gestionnaire de parcours d'insertion.... Et puis on a vu apparaître des

personnes plus ou moins « éloignées de l'emploi ». On a schématisé des parcours-types d'insertion, qui commencent par le Chantier d'insertion à temps partiel, voire l'Association intermédiaire, et qui se poursuivent par l'Entreprise d'insertion et passent par l'Entreprise de travail temporaire d'insertion pour terminer en entreprise ordinaire, avec ou sans passage par un Groupement d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification. Bref, une inflation de dispositifs, d'intervenants qui, à partir d'un diagnostic précis de sa situation, visent à outiller la personne pour l'insérer, en mesurant objectivement ses avancées et ses carences ; le tout en s'appuyant sur un partenariat élargi faisant l'objet d'évaluations régulières !

Mais, au fait, la personne qui cherche un boulot, là-dedans ? Ah oui... Eh bien, par couches successives, on a construit un millefeuille, écran entre elle et l'emploi. Une sorte de zone marécageuse, complexe, avec ses pièges, difficilement franchissables, où l'on peut stagner ou circuler à vie...

Alors, quand on parle de personnes éloignées de l'emploi, je peste. La faute à qui ? Comment les a-t-on éloignées de l'emploi ? La question n'est-elle pas aujourd'hui de savoir comment rapprocher l'emploi des demandeurs, de réduire ce millefeuille pour raccourcir la distance et simplifier le chemin entre les deux ? Est-ce possible ? Face à cette incertitude, il me reste une consolation : celle de savoir que des personnes évaluées « objectivement inemployables » ont accédé durablement à l'emploi malgré nos dispositifs. N'est-ce pas le plus beau signe que la principale ressource, c'est la personne elle-même ? »

Alain Pirot

*coordonnateur du réseau Laser Insertion,
pirot.alain@ceris.msa.fr*



souvent leur statut d'entreprise citoyenne de l'économie sociale et solidaire, actrice du développement local.

Perspectives pour des coopérations cohérentes sur les « territoires »

Ces quelques exemples montrent à la fois les richesses et les limites des coopérations concrètes engagées par les SIAE sur les territoires. Or le « penser globalement et agir localement » des années 1990 doit peu à peu s'articuler avec un « penser localement pour agir globalement » ! Deux axes pourraient donner sens à ces coopérations et les consolider.

■ D'abord, lutter contre la segmentation et simplifier les coopérations, à l'exemple des futures maisons de l'emploi, et offrir une lisibilité des politiques d'insertion et d'accès à l'emploi sur les territoires. Il s'agirait, par exemple, au niveau d'une agglomération, d'élaborer un « Pacte territorial partagé pour l'emploi de tous » qui se déclinerait sur les bassins d'emploi. Celui-ci permettrait de mobiliser les énergies, d'afficher les priorités, de donner sa place à chacun.

■ Ensuite, considérer l'attractivité des territoires dans une vision plus globale. Cette attractivité globale doit intégrer des critères sociaux tels que taux de chômage, paix sociale, équilibre des territoires, qualité de l'offre d'insertion et de formation pour tous, afin de concilier compétitivité et solidarité.

Ces orientations invitent également les dirigeants des SIAE à passer d'une logique nécessaire, mais critiquable, de « gestion positive de personnes en statut précaire », à une logique d'innovations sociales et de revendications liées à leur appartenance au secteur de l'économie sociale et solidaire. Elles porteront notamment sur des modalités de coopérations territoriales plus efficaces, et sur de nouveaux droits pour les salariés dont elles ont, provisoirement, la responsabilité, au nom des politiques publiques de l'emploi et de la cohésion sociale, sans avoir réellement les moyens de leurs ambitions.

Vincent Fuchs