



Cécile BURLAT
cecile.burlat@administrateur-inet.org



Hortense DENIS
hortense.denis@administrateur-inet.org



Charles DUPORTAIL
charles.duportail@administrateur-inet.org



Manuel MENAL
manuel.menal@administrateur-inet.org

CONSEIL GÉNÉRAL
DE SAÔNE-ET-LOIRE



**STRUCTURER ET
DÉVELOPPER LE SECTEUR
DE L'INSERTION PAR
L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

Le responsable du projet

→ Mireille WEBER

Directrice de l'insertion et du logement social

1 COMMANDE

« *Investissement socialement responsable* » selon le rapport Alphandéry de 2007 , le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est un levier de développement économique et social des territoires, particulièrement important en période de crise.

Les structures de l'IAE (SIAE) recrutent des personnes éloignées de l'emploi et leur proposent, outre un contrat de travail, un accompagnement socio-professionnel. Les SIAE sont de types divers (ateliers et chantiers d'insertion – ACI, associations intermédiaires – AI, entreprises d'insertion – EI – et entreprises de travail temporaire d'insertion - ETTI) et de statuts juridiques variés (associations, coopératives, sociétés commerciales...).

Avec 128 000 emplois au niveau national, l'IAE représente un secteur central du champ de l'insertion. Mais si le secteur est resté relativement dynamique, il subit néanmoins les effets conjugués d'une conjoncture défavorable (en particulier pour les EI et ETTI du fait de leur insertion dans le secteur marchand) et des difficultés plus structurelles liées à :

- sa structuration tardive et par strates successives, qui a généré des dispositifs multiples et peu harmonisés ;
- un émiettement en petites et moyennes structures souvent fragiles financièrement et avec des taux de commercialisation faibles (ACI en particulier).

Part de l'emploi total par type de structure		
Type	En France (évolution 2011/12)	En Saône-et-Loire (évolution 2011/12)
ACI	30 % (+ 3,6 %)	52 % (- 5 %)
AI	50 % (+ 4,6 %)	26,7 % (stable)
EI	11 % (-4,4 %)	11 % (- 12 %)
ETTI	9 % (- 2%)	9,7 % (+ 19 %)

C'est dans ce contexte que l'État, pilote de l'IAE, a engagé en 2013 une réforme sur les modalités de gouvernance et de financement du secteur.

Le Conseil général de Saône-et-Loire, chef de file des politiques d'insertion, a souhaité faire de l'IAE un des leviers prioritaires de son action. Ce département à dominante rurale, marqué par le vieillissement de la population, connaît un taux de bénéficiaires du RSA inférieur à la moyenne nationale, mais en forte augmentation, en particulier dans les bassins d'emplois fragilisés (Le Creusot-Montceau, les zones rurales).

À ce titre, le Département a noué un partenariat avec la DIRECCTE. Un diagnostic partagé a montré, à l'instar du niveau national, un secteur fragilisé et confronté à de forts enjeux de positionnement économique. Ces difficultés se manifestent notamment par des interventions « en pompier » des acteurs publics.

C'est dans ce contexte que le Conseil général a souhaité améliorer l'efficacité de son intervention en proposant des solutions plus pérennes de soutien aux SIAE. La mission confiée aux élèves administrateurs territoriaux a donc consisté à **travailler à des propositions visant à structurer et développer le secteur de l'IAE en Saône-et-Loire**, en répondant aux besoins des 35 SIAE du département, des publics cibles et du territoire, avec :

- ➔ un diagnostic stratégique du secteur ;
- ➔ la construction d'une dynamique partenariale et collaborative entre acteurs ;
- ➔ l'élaboration de scénarii précisant les modalités d'intervention du Conseil général.

2 RÉALISATION

1. La mission s'est déroulée en trois phases.

La première phase a consisté à **rencontrer les principaux partenaires** : acteurs institutionnels (DIRECCTE, Conseil régional, Pôle Emploi...), têtes de réseau de l'IAE, acteurs de l'accompagnement et du financement (Dispositif local d'accompagnement - DLA, France Active...). Cette étape a permis d'établir un accord sur deux objectifs :

- ➔ la nécessité de renforcer des SIAE confrontées à des enjeux de professionnalisation (mutualisations, appui en ingénierie...);
- ➔ le besoin d'une démarche commune pour positionner davantage l'IAE sur des filières dynamiques, au croisement entre ressources du territoire et compétences des publics.

Il a également permis de définir la nécessité d'une démarche partenariale et collaborative, qui est apparue comme une condition de réussite de la mission.

La seconde phase a donc supposé un **nombre important d'entretiens** (51) avec une grande diversité d'acteurs (SIAE, organisations professionnelles, consulaires, acteurs de l'accompagnement socio-professionnel...), qui ont permis d'établir un diagnostic du secteur de l'IAE dont se dégagent 7 axes et 5 orientations stratégiques.

Les 7 grands constats issus du diagnostic du secteur

Une gouvernance complexe et un pilotage stratégique à renforcer
De nombreux outils d'accompagnement à mieux articuler
Une fragilité financière des SIAE qui freine leur développement
Des parcours complexes à mieux coordonner pour éviter « l'usagers en miettes »
Une appétence à la coopération qui ne s'est que peu concrétisée
La nécessité d'un repositionnement économique des SIAE
La possibilité d'un changement d'échelle par une plus grande coopération avec le monde économique «classique»

Les 5 orientations stratégiques pour répondre aux besoins identifiés

1. Consolider les structures existantes...	... Pour répondre à la problématique de la fragilité financière et juridique des structures
2. Faciliter les coopérations entre structures...	... Pour répondre à «l'appétence» de coopération et à l'intérêt pour les mutualisations et à la faiblesse des réalisations concrètes en ce sens
3. Favoriser la connexion avec «l'économie classique»...	... Pour répondre à la faiblesse de coopération SIAE / entreprises «classiques», due notamment au manque d'ingénierie et à la méconnaissance mutuelle
4. Aider à la structuration et à l'animation du secteur de l'IAE...	... Pour répondre à l'envie de renforcer des démarches collectives, qui souffrent aujourd'hui de la faiblesse de la structuration du secteur.
5. Renforcer le partenariat entre pouvoirs publics et secteurs de l'IAE...	... Pour dépasser le simple rôle de «financeur/financé» et mieux répondre au besoin d'accompagnement des acteurs dans la durée.

Dans une troisième phase, la démarche a été poursuivie avec des ateliers collaboratifs regroupant une grande diversité d'acteurs (71 participants). Des ateliers thématiques en sous-groupes ont permis de mettre au travail les acteurs sur les pistes issues des entretiens (panneaux interactifs...) avec l'objectif d'aider à passer du problème à l'idée et de l'idée au projet.

Ces ateliers ont permis de réorienter les préconisations et de proposer la création de quatre outils répondant aux besoins identifiés dans le diagnostic et aux orientations stratégiques dégagées. Ces outils ont ensuite été présentés aux partenaires les plus stratégiques lors d'entretiens bilatéraux approfondis pour en vérifier la pertinence et la faisabilité.

2. La préfiguration de 4 outils complémentaires

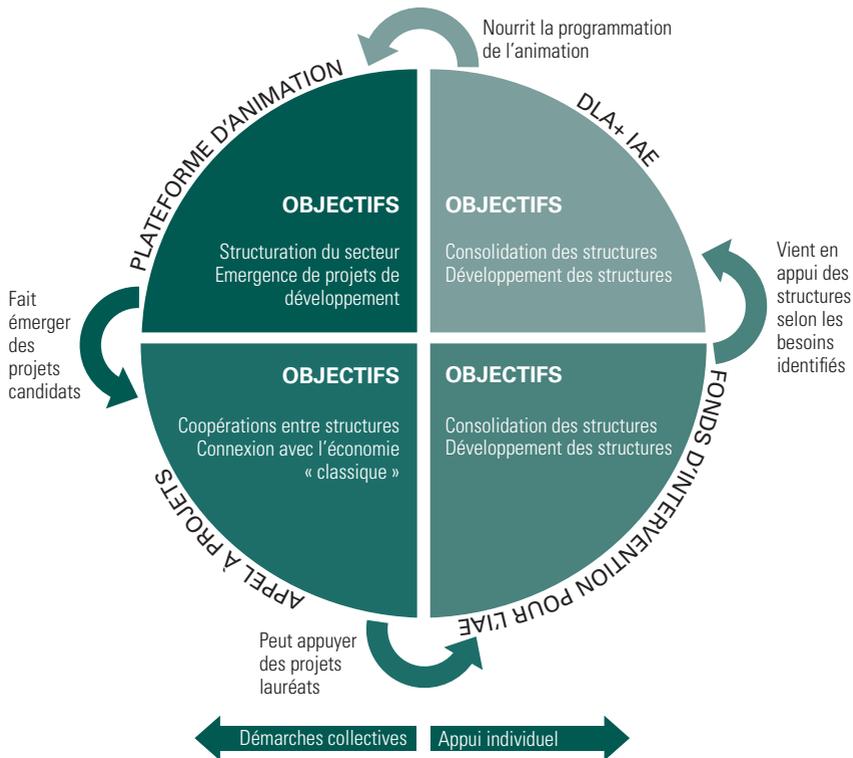
2 outils répondent aux besoins individuels des SIAE :

- ➔ un dispositif d'accompagnement renforcé (« DLA+ IAE ») pour aider les SIAE confrontées à des difficultés structurelles ou ayant un projet important de développement, et ce dans une logique gagnant-gagnant (mise à disposition de moyens renforcés à condition de s'engager dans le dispositif) ;

- un fonds d'intervention pour l'IAE pour répondre à des besoins financiers non couverts par les outils existants (avances de trésorerie liées au FSE et intervention en fonds propres).

2 outils visent à appuyer l'émergence de démarches collectives

- un appel à projets pour soutenir les projets de coopération entre SIAE et les projets de développement impliquant des acteurs de l'économie « classique » (appui méthodologique, financement d'expertise, subvention) ;
- une plateforme départementale d'animation pour poursuivre la dynamique collective enclenchée et favoriser la structuration du secteur (création d'un poste pour mettre en place de nouveaux ateliers collaboratifs, animer des groupes de travail thématiques...).



3 BILAN

Les enjeux structurels auxquels le secteur de l'IAE est confronté supposent pour les pouvoirs publics de dépasser la simple relation « financeur / financé » pour développer une démarche d'accompagnement du secteur.

Il s'agit de développer un **accompagnement des SIAE dans la durée**. Les outils d'accompagnement sont en effet nombreux, mais ils apparaissent insuffisamment coordonnés et parfois inadaptés pour les SIAE qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour mettre en œuvre les préconisations. Il s'agit donc d'apporter un appui en ingénierie plutôt qu'en subvention et de se positionner en amont pour prévenir les crises et aider les SIAE à potentiel de développement à « passer des caps » (> DLA+ IAE).

Il s'agira aussi de **favoriser les démarches ascendantes**. Le pilotage stratégique doit davantage s'appuyer sur l'envie de faire des acteurs plutôt que sur l'injonction (à la mutualisation, aux fusions...).

Cela suppose d'agir en appui aux différentes étapes du projet :

- ➔ susciter l'émergence en créant les cadres de rencontres en interne (croisement des différents types de SIAE, des réseaux) et avec l'extérieur (acteurs du monde économique « classique », de la formation...) (> plateforme départementale d'animation)
- ➔ aider à la concrétisation par un apport ponctuel mais significatif en ingénierie et en subvention (> appel à projets).

Enfin, il apparaît indispensable d'**éviter la redondance des dispositifs et l'accroissement de la complexité des jeux d'acteurs**. Cela suppose :

- ➔ d'identifier précisément l'ensemble des outils et des acteurs existants pour cibler les réponses des pouvoirs publics. Le fonds d'intervention proposé est ainsi issu d'une analyse des besoins non couverts par les outils bancaires traditionnels ;

- d'agir prioritairement sur l'articulation et la connaissance de l'existant. La mission a ainsi préconisé de s'orienter vers une plateforme légère avec une mission d'animation plutôt qu'une structure généraliste qui risquerait de « faire à la place de » ;
- de s'appuyer sur les compétences des acteurs existants. Le dispositif d'accompagnement renforcé (> DLA+ IAE) s'appuie sur le DLA, dispositif reconnu par les structures qu'il vise à compléter sur un besoin non satisfait : l'accompagnement à la mise en œuvre.

4 TRANSFERT

La démarche s'est appuyée sur deux principes fondamentaux, qui ont permis de garantir l'acceptabilité des outils proposés, et qui peuvent être transférables à d'autres démarches : la qualité du travail partagé avec les partenaires institutionnels d'une part, et l'association de l'ensemble des acteurs du secteur dans une démarche participative d'autre part.

Une démarche partenariale

Dans un secteur comme celui de l'IAE marqué par la multiplicité des acteurs compétents, le Conseil général ne peut assumer qu'un rôle d'« ensembleur ». Pour initier une dynamique collective, la démarche s'est appuyée sur :

- une relation initiale de confiance avec l'État, cultivée lors de la mission : un atout à construire et à préserver afin de mener des politiques cohérentes, efficaces et réactives ;
- un comité de pilotage partenarial pour coordonner les acteurs publics, dans un secteur au carrefour des politiques sociales, d'emploi, de développement économique ou de formation professionnelle ;

- un comité de pilotage élargi au-delà des seuls partenaires institutionnels : associer les acteurs experts et les têtes de réseau a permis de redynamiser le dialogue et de mettre en mouvement l'ensemble du secteur ;
- une confiance tissée progressivement avec les partenaires : la multiplicité des rencontres a été un levier pour faire évoluer les positions de chacun de façon constructive et s'assurer de la pertinence des solutions proposées.

Une démarche participative

Si le modèle économique des SIAE dépend de l'argent public pour être pérenne, les pouvoirs publics n'exercent pas pour autant de tutelle sur ces structures, souvent associatives et toujours autonomes. Il s'agit donc d'impulser, de fédérer et ce en impliquant les acteurs dans les différentes étapes du pilotage de la politique publique :

- Partir des besoins réels : les entretiens ont permis de sonder les besoins et les attentes des acteurs mais aussi qu'ils s'expriment sur les problèmes identifiés, afin d'obtenir un diagnostic fiable et partagé.
- Co-construire les propositions : les ateliers collaboratifs ont permis aux acteurs de passer d'une logique de constat à une démarche plus constructive mais aussi de réorienter les scénarii des pouvoirs publics.
- Ouvrir des perspectives : les ateliers collaboratifs ont donné lieu à la présentation de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Cela a permis d'amorcer le débat sur la faisabilité de tels projets en Saône-et-Loire et de tester le niveau de maturité du secteur pour « aller plus loin ».

Au vu des résultats obtenus au cours de la mission en termes d'engagement et de satisfaction des acteurs, le maintien de ces deux ambitions (partenariale - collaborative) apparaît comme une condition sine qua non de réussite à moyen terme de ce type de démarche.