

Avis n°2016-10  
présenté au nom de la commission Emploi et développement économique  
par JACQUES HUI

---

# Les structures d'insertion par l'activité économique en Ile-de-France, un levier vers l'emploi

6 octobre 2016



Avis n° 2016-10  
présenté au nom de la commission Emploi et développement économique  
par **Jacques HUI**

6 octobre 2016

**Les structures d'insertion par l'activité économique,  
un levier vers l'emploi**

Certifié conforme

Le président

**Jean-Louis GIRODOT**

# Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

## Vu :

- Le code général des collectivités territoriales ;
- Le code du travail, en ses articles L.5132-1 et suivants ;
- La loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social ;
- La loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, en son article 16 ;
- La loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005, relative au développement des services à la personne et à diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ;
- La loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011, relative à l'organisation de la médecine du travail et le Décret n° 2012-135 du 30 janvier 2012 afférent ;
- La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ;
- La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 dans sa partie relative à la réforme de l'insertion par l'activité économique ;
- La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle ;
- La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ;
- La loi 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de notre république ;
- Le discours prononcé par Philippe Séguin, 1<sup>er</sup> président de la Cour des comptes à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 et du 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'ARDIE le 23 janvier 2007 ;
- L'état des lieux sur l'insertion par l'activité en Ile-de-France (DIRECCTE mars 2009) ;
- L'accord-cadre régional du 8 novembre 2011 ;
- Le rapport IGAS/IGF de janvier 2013 sur le financement des SIAE ;
- La note de la DIRECCTE Ile-de-France sur l'insertion par l'activité économique, octobre 2014 ;
- La note de la DARES sur les salariés de l'insertion par l'activité économique, juin 2015 ;
- Le rapport du Ceser « *Quelle stratégie européenne pour la Région Ile-de-France, en lien avec la gestion des fonds européens pour 2014-2020* » du 26 mai 2016 ;
- Le rapport du Ceser portant sur « *Les structures d'insertion par l'activité économique, un levier vers l'emploi* » du 6 octobre 2016.

## Considérant :

- L'évolution de la courbe du taux de chômage au cours des 20 dernières années telle qu'établie, à partir des données publiées par l'INSEE, et le maintien de ce taux autour de 8 % en Ile-de-France et 10 % pour la France entière depuis plusieurs années ;
- La persistance d'un chômage de longue durée qui frappe de 40 % à 45 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi ;
- Que le chômage de longue durée frappe surtout les publics à bas niveau de qualification ou qui ont eu des parcours compliqués où ils ont dû faire face à des difficultés familiales, sociales, de santé et/ou professionnelles ;
- Que les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) se sont développées pour faire face au risque d'exclusion des personnes en situation de chômage et, en particulier, des chômeurs de longue durée, et qu'il existe, en Ile-de-France, 400 structures conventionnées comme structures d'insertion par l'activité économique ;

- Que depuis une trentaine d'années, elles ont permis de remettre en situation de travail, en Ile-de-France, près de 30 000 personnes chaque année, représentant plus de 7 000 équivalents temps plein (ETP), et de réinsérer dans le marché du travail traditionnel ou dans un itinéraire de formation plus de 5 000 personnes par an ;
- Les caractéristiques spécifiques de chaque type de SIAE, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion et leurs modes d'action ;
- La typologie des salariés des structures d'insertion en fonction de leur sexe, de leur âge, de leur ancienneté au chômage, de leur niveau de formation ;
- L'existence de six réseaux franciliens regroupant les différentes structures au niveau régional et la constitution récente du Groupement régional des acteurs franciliens de l'insertion par l'économique (GRAFIE) pour regrouper les six réseaux franciliens et mieux coordonner leurs actions respectives ;
- Le développement de groupements départementaux rassemblant toutes les SIAE du département pour mutualiser leurs actions, en particulier, dans le domaine de la formation et de l'accès aux marchés publics ;
- La création du Comité d'orientation régional pour l'IAE (COR-IAE) et la définition d'orientations stratégiques pour l'IAE durant la période 2015-2017 ;
- La politique régionale pour l'IAE, mise en œuvre par la mandature précédente, pendant la période 2010-2015, et le bilan des actions menées pendant cette période dans le cadre de cette politique ;
- La situation, créée en 2016, par l'arrêt du dispositif emplois tremplin IAE et les difficultés qui en résultent pour l'équilibre financier de nombreuses structures d'insertion par l'activité économique, en particulier en ce qui concerne les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers d'insertion ;
- Les nouvelles modalités de financement des SIAE, mises en place par l'Etat, en 2014 ;
- Le développement des marchés publics à clauses sociales qui créent une opportunité pour les salariés en insertion de se rapprocher des entreprises, ce qui ne peut que faciliter leur retour au marché du travail traditionnel ;
- La contribution des SIAE à l'activité économique des territoires sur lesquels elles sont implantées et leur apport au financement des organismes publics de solidarité, Sécurité sociale, caisses de retraite, assurance chômage, mutuelles, et le bilan de ces contributions à la collectivité publique, en regard des aides publiques reçues par ces structures ;
- Les besoins en formation linguistique, en consolidation des savoirs de base et en formation professionnelle des salariés en insertion ;

**Emet l'avis suivant :**

**Article 1 : Le Ceser affirme le rôle économique et social des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) dans les territoires où elles sont implantées, et la nécessité de mettre en évidence la place de l'insertion par l'activité économique dans le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui doit être adopté d'ici à fin 2016.**

L'action de proximité des SIAE auprès des personnes en situation précaire et à la recherche d'un emploi contribue, d'une part, à la réinsertion sociale et professionnelle de ces personnes et, d'autre part, à générer de l'activité économique.

Elles participent aussi à la politique régionale en faveur de l'emploi.

**Le Ceser demande au Conseil régional de redéfinir un plan et des objectifs en matière d'insertion par l'activité économique et d'inscrire, dès le budget 2017, les crédits nécessaires pour accompagner ces actions.**

**Article 2 : Le Ceser salue la création, en 2014, du COR-IAE, chargé de fixer, avec tous les partenaires impliqués, les orientations stratégiques en matière d'IAE pour les prochaines années, et rappelle la stratégie pour l'IAE 2015-2017, portée par la DIRECCTE, le Conseil régional, Pôle emploi et les SIAE.**

**Article 3 : Le Ceser demande la mise en place d'une structure de coordination à l'échelle régionale, dédiée à la formation des demandeurs d'emploi dont ceux des SIAE. Cette structure, placée sous la responsabilité du Conseil régional, serait chargée de coordonner les différents dispositifs mobilisables et les financements nécessaires pour couvrir les coûts pédagogiques et la rémunération des stagiaires, quel que soit leur statut.**

Ce service de coordination agirait en lien avec le Comité régional pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle (CREFOP) et avec le groupe de travail formation, créé au sein du COR-IAE (cf. article 2).

**Article 4 : Le Ceser prend acte de la décision du Conseil régional, par délibération du 23 septembre 2016, de l'ouverture d'un Fonds de transition en faveur des SIAE. Le Ceser regrette toutefois que la dotation de ce fonds soit insuffisante, et que les critères d'accessibilité ne permettent pas, en particulier aux petites structures, d'y accéder compte tenu des délais nécessaires pour se regrouper.**

**Article 5 : Le Ceser prend acte de la volonté, exprimée par l'Exécutif régional, de faciliter le recours au FSE pour financer les projets des SIAE.**

Qu'il s'agisse du volet déconcentré, géré par l'Etat, ou du volet régional, il renouvelle les recommandations inscrites dans son avis n° 2016-03 du 26 mai 2016 et dans le rapport consacré à « *Quelle stratégie européenne pour la Région Ile-de-France en lien avec la gestion des fonds européens pour 2014-2020* » et reprises dans son avis n° 2016-07 du 1<sup>er</sup> juillet 2016, portant sur le « *rapport-cadre sur une nouvelle stratégie européenne pour la première région d'Europe* » :

- Accompagner les porteurs de projets dans la préparation des dossiers d'instruction ;
- Mettre en place un Fonds d'avance de trésorerie pour, une fois les projets validés, « *faciliter les avances et permettre d'appliquer la règle des acomptes aux porteurs de projets, avec une régularisation finale à l'échéance. La mise en place d'un tel budget d'avance de trésorerie pourrait contribuer à faire face à des délais de versement des financements, une fois le projet programmé* » (avis du 26 mai 2016 – article 15). Un tel fonds permettrait de soutenir les structures susceptibles de se trouver en difficulté financière du fait du décalage entre les dépenses effectuées et le versement des subventions correspondant au projet ;
- Simplifier les procédures de contrôle, en particulier « *utiliser des coûts simplifiés et forfaitaires et recourir le plus possible au principe de proportionnalité, afin de mieux ajuster les exigences en fonction de l'importance du projet et assouplir les règles au bénéfice des petits porteurs de projets* » (avis du 26 mai 2016 – article 15) ;
- Faire preuve, dans les modalités de contrôle des projets, de plus de permanence dans les règles « *et faire en sorte que celles-ci ne soient pas changées en cours de programmation* » (avis du 26 mai 2016 – article 18).

**Article 6 : Le Ceser demande que les Conférences départementales des financeurs, devant coordonner l'ensemble des aides publiques accordées aux SIAE par les différentes collectivités territoriales et par l'Etat, consolident ces financements, avec l'objectif de rendre plus lisible l'ensemble de ces aides publiques.**

**Article 7 : Le Ceser demande également qu'une consolidation régionale des comptes des SIAE soit réalisée, chaque année, afin de mesurer les retombées économiques de leur activité au regard des subventions publiques.**

Cette consolidation peut être effectuée à partir des bilans d'activité adressés annuellement par les SIAE à la DIRECCTE Ile-de-France.

**Article 8 : Au-delà des données économiques chiffrées, le Ceser demande que soient poursuivies et développées les études sociologiques concernant l'utilité sociale et territoriale des SIAE.**

Ces études doivent porter tant sur les personnes en insertion que sur les territoires où les SIAE sont actives, générant du lien et de la cohésion sociale.

Elles pourraient être entreprises dans le cadre d'un dispositif du type du Partenariats institutions – citoyens pour la recherche et l'innovation (PICRI), précédemment utilisé par la Région, en associant les centres de recherche publique (CNRS, Ecole des hautes études en sciences sociales, etc...) et les universités.

**Article 9 : Le Ceser souhaite que soit encouragé le développement des groupements départementaux des SIAE et les actions de mutualisation entre les SIAE, au sein d'un même groupement**

Des lieux de mutualisation, en particulier pour les problèmes de formation et de réponse aux marchés publics, doivent être encouragés, à l'image de ceux existant déjà.

Le Ceser note avec intérêt l'exemple de la liaison entre associations intermédiaires et entreprises de travail temporaire d'insertion pour les mises à disposition dans le secteur marchand dépassant 480 heures.

En effet, cette limite imposée aux associations intermédiaires (AI), pour la mise à disposition de salariés dans le secteur marchand, est particulièrement pénalisante dans le cadre d'un marché public à clauses sociales où les demandes de mise à disposition sont souvent supérieures à trois mois.

Cette coopération entre les deux types de structure permet de poursuivre le contrat d'un salarié en insertion jusqu'à deux ans, ce qui assure une continuité bénéfique, tant pour les salariés en insertion que pour les entreprises.

**Article 10 : Le Ceser attire l'attention de l'Exécutif régional sur la nécessité de mettre en place des procédures d'allotissement adaptées aux SIAE comme aux TPE-PME afin de faciliter leur accès aux marchés publics.**

Le Ceser souhaite que les SIAE soient incitées à mutualiser leurs moyens pour répondre à ces marchés.

**Article 11 : Suite à la modification de la comptabilisation des sorties du dispositif des SIAE (circulaire du 23 février 2009), le Ceser appelle à la stabilité des règles statistiques afin de pouvoir effectuer des comparaisons sur des séries longues.**

**Article 12 : le Ceser appelle, dans l'esprit de l'article 7 de la loi NOTRe, à une coopération réelle entre les missions locales et les SIAE, afin de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, priorité régionale.**

**Article 13 : Constatant le manque de visibilité de l'insertion par l'activité économique en raison, en particulier, de la complexité des réseaux qui la constituent, le Ceser suggère aux SIAE de :**

- **se structurer, dans le cadre du GRAFIE, autour des quatre types d'entités : AI, ACI, EI et ETTI ;**
- **rechercher les possibilités de mutualiser leurs activités chaque fois que c'est pertinent.**

Le développement économique, la lutte contre le chômage, la formation professionnelle, sont de plus en plus des compétences régionales. C'est donc à l'échelle régionale que le GRAFIE doit s'affirmer comme le partenaire indiscutable, représentant les différentes structures, chaque type avec ses spécificités, et avec l'objectif de mieux coordonner et d'optimiser leurs actions.

**Article 14 : Le Ceser sera attentif aux objectifs de la politique régionale d'insertion et aux résultats obtenus. Il souhaite que, dans l'esprit de l'article 7 de la loi NOTRe, le Conseil régional veille à la coordination et à la complémentarité des différents intervenants et procède à l'évaluation du « taux d'insertion dans l'emploi » et des différents dispositifs d'insertion dont devrait être chargée la Région, au titre de ce même article.**

---

**Cet avis a été adopté :**

Suffrages exprimés : 103

Pour : 103

Contre : 0

Abstentions : 0

Ne prend pas part au vote : 0



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France  
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

[www.ceser-iledefrance.fr](http://www.ceser-iledefrance.fr) • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)