

L'Insertion par l'Activité Economique : définition, tendances et réalités

Par Bruno Bigourdan – Siloé. Hiver 2003.

Vingt-cinq ans après les premières initiatives d'Insertion par l'Activité Economique, ce secteur fait l'objet d'une réelle reconnaissance institutionnelle, citoyenne et sociale car il tente de combler les failles du système social.

Aujourd'hui, les institutions traditionnelles (la famille, les réseaux de proximité, l'école et l'entreprise traditionnelle...), qui, auparavant, permettaient l'insertion du plus grand nombre connaissent de grands changements.

De nombreux individus subissent plus les mutations sociales qu'ils ne s'y adaptent, d'autres encore, en particuliers les personnes handicapées, nécessitent une plus grande prise en charge intégrative.

Dans l'optique de permettre l'intégration du plus grand nombre, **l'Insertion par l'Activité Economique (I.A.E.) utilise le système de l'économie et de l'entreprise comme outils de socialisation** et de professionnalisation pédagogique favorisant l'accès ou le retour à l'emploi. Ces outils permettent aux individus en difficulté, en rupture sociale, de retrouver les ressources nécessaires à leur intégration et à leur bien-être : outre le salaire perçu, l'emploi procure d'autres ressources symboliques telles que la reconnaissance sociale, le retour à la sociabilité ainsi que l'acquisition des repères structurants pour la personnalité.

Un peu d'histoire

Le concept d'insertion par l'activité économique provient à l'origine d'actions menées en faveur des personnes handicapées : La mise en place des Centres d'Aide par le Travail (CAT) et des ateliers protégés, au milieu des années 70, marque le départ d'une série d'initiatives en faveur des personnes dont l'insertion se révèle problématique. La construction des outils, des formes et des concepts de l'insertion par l'activité économique de 1974 jusqu'à aujourd'hui a connu trois phases.

- Phase « **pionnière** » (1978-1987) : s'appuyant sur la circulaire 44 de 1978 de la DAS, action sanitaire et sociale, favorisant les Centres d'Adaptation à la Vie Active (CAVA), les pionniers du secteur social ont initié des outils efficaces menant à des premières reconnaissances légales avec les premières « Entreprises d'Insertion » (ex. entreprises intermédiaires). Puis la loi du 27 février 1987 a fixé le cadre des activités des associations intermédiaire.

Ces premières initiatives étaient plutôt orientées sur l'insertion des jeunes puis ont évolué progressivement à destination de publics adultes ;

- Phase «**intermédiaire**» (1987-1998) : les acteurs de l'insertion par l'activité économique organisent et structurent leurs activités. La notion d'insertion s'incarne par la mise en place du RMI (Revenu Minimum d'Insertion) et l'augmentation considérable du nombre des Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) ;
- Phase de «**l'institutionnalisation**» : publication de loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui reconnaît et redéfinit le rôle, la place et les modes de fonctionnement de chaque S.I.A.E..

Aujourd'hui le secteur de l'insertion par l'activité économique, même s'il est reconnu, se trouve confronté aux turbulences des changements de politique (exemple du remplacement du RMI par le RMA), des évolutions économiques et démographiques tout en continuant à assurer sa mission d'insertion pour une population en difficulté de plus en plus importante.

Exclusion, insertion et parcours

La problématique de l'Insertion par l'Activité Economique est complexe : il s'agit de réintégrer, dans le fonctionnement social régulier, des personnes qui en ont été exclues (ou qui sont sur le point d'en être exclues).

Mais les situations de chaque individu sont d'une diversité infinie et leurs particularités résident très fréquemment **dans l'effet cumulatif des handicaps rencontrés**. De plus, il est difficile de hiérarchiser les problèmes, et le plus souvent ils doivent être envisagés et **résolus simultanément**.

« Je ne travaille pas, je n'ai donc pas de revenu. Je n'ai pas de revenu donc je ne peux pas me loger et j'ai des problèmes de santé que je ne peux pas résoudre. En plus je ne peux pas accéder à un moyen de locomotion et sans qualification, je ne peux pas travailler. ».
Dans quel ordre traiter les problèmes, pour ce cas de figure, très caricatural ?

En fait, pour parler de ré-insertion de personnes exclues, il est nécessaire de repérer les causes de l'exclusion et d'imaginer un véritable parcours d'insertion. Celui-ci prendra en compte la globalité de la situation de la personne dans l'ensemble de ses dimensions : professionnelle, santé, logement, social.

Concernant les **causes** qui peuvent être à l'origine de l'exclusion, on identifie plusieurs ensembles. Parmi les principaux on peut retenir en particulier :

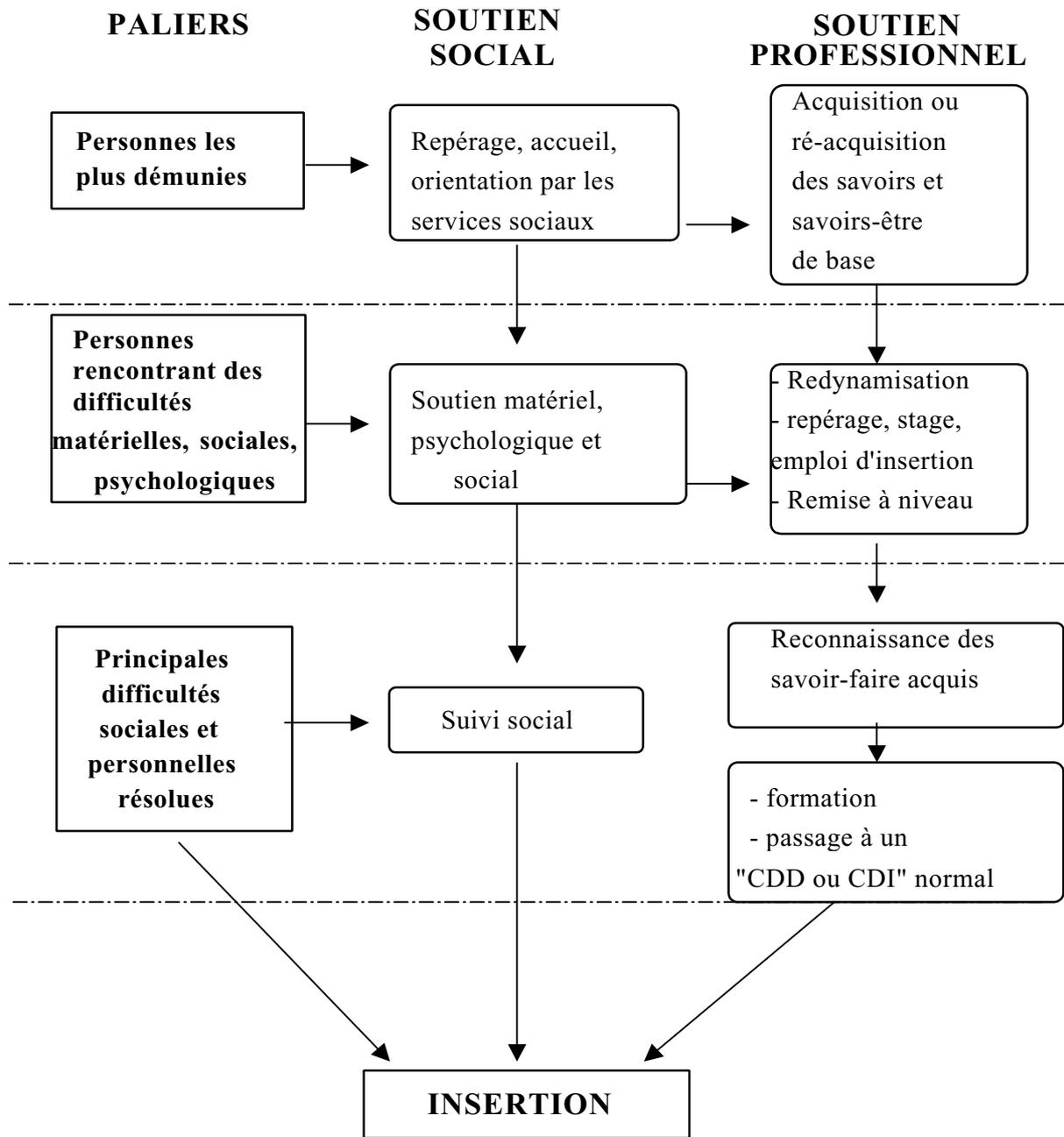
- la rupture sociale survenue durant un parcours "dans la norme" : chômage prolongé, choc affectif, maladie physique ou mentale, incarcération, ...
- le handicap physique ou mental ;
- l'inadaptation professionnelle (absence de formation, échec scolaire, ...), sociale.

Sans se livrer à un exercice impossible de catégorisation, on peut schématiquement considérer trois **paliers** distincts d'exclusion. Chacun d'eux amènera nécessairement à des parcours de natures différentes.

- les personnes les plus démunies, dont la marginalité est telle qu'elles ne sont pas repérées par les services sociaux ;
- les personnes qui se trouvent éloignées de la mise au travail du fait de leurs nombreuses difficultés matérielles, sociales et psychologiques ;
- les personnes qui ont résolu les problèmes de repérage social et professionnel, de santé, de surendettement et de logement. Pour ces dernières, seulement, il sera raisonnablement possible de mettre en place des actions de formation et de recherche d'emploi.

Le schéma¹ ci-dessous permet d'illustrer les différentes formes de soutien à apporter en fonction des difficultés rencontrées par la personne. A chaque palier correspondent certains types de propositions.

¹ Schéma d'après SILOE « état de l'insertion par l'économique en France » – 1996 – rapport non publié.
190803GL.Synthèse IAE



L'insertion par la mise en activité

L'insertion par l'activité économique repose avant tout sur un postulat, selon lequel la reconnaissance sociale, et par conséquent l'insertion, ne peut passer que **par l'échange d'un travail contre une rémunération dans le cadre d'un contrat de travail.**

L'IAE est donc basée sur le modèle du **salarial classique**. Sa différence réside dans le fait que le travail est réalisé dans des conditions qui le rendent accessible à des personnes qui ne pourraient pas être employées dans une entreprise traditionnelle.

De plus, les Structures d'Insertion par l'Activité Economique doivent organiser l'accompagnement de l'insertion des personnes qu'elles emploient. En contrepartie ces

structures peuvent bénéficier d'aides de l'Etat et des collectivités qui sont justement destinées à prendre en charge :

- la moindre productivité des salariés en insertion ;
- le coût lié au « sur-encadrement » nécessaire ;
- le coût de l'accompagnement social que les structures doivent mettre en œuvre afin de favoriser l'insertion durable.

Les différentes formes de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) : de la production à l'intégration

Depuis la loi du 29 juillet 1998 et la circulaire du 26 mars 1999, les structures d'insertion par l'activité économique doivent être conventionnées par l'Etat. Plus précisément, ce sont les Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) après consultation de la Commission Départementale de l'Insertion par l'Activité Economique (CDIAE) qui accordent ce conventionnement. De même, généralement, chaque bénéficiaire, préalablement à son embauche par une structure de l'IAE, fait l'objet d'un « agrément » par l'ANPE.

Les SIAE s'inscrivent dans une grande diversité d'activités, regroupées au sein de trois catégories principales :

1. Les structures produisant des biens et services en vue de leur commercialisation : AI, EI et ETTI

Elles emploient des personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle en contrat de travail à durée déterminée (CDD).

- **Les associations intermédiaires (AI)** mettent à disposition de salariés auprès de particuliers, d'associations ou de collectivités locales, à titre onéreux mais dans le cadre associatif à but non lucratif. Ces mises à dispositions peuvent également se faire auprès d'entreprises avec cependant de nombreuses limitations. Les principales prestations de ces structures d'insertion sont des services d'aide à domicile, de nettoyage et de manutention. Les ménages sont leurs premiers clients suivis par les associations et les collectivités locales.
- Les **entreprises d'insertion (EI)** produisent des biens et services en vue de leur commercialisation. Comme toute entreprise traditionnelle, leur activité est exercée aux conditions du marché, leurs ressources proviennent essentiellement de leurs ventes et elles sont soumises au régime fiscal classique (TVA et Impôt sur les Sociétés). Leur activité d'insertion réside dans l'offre d'une période d'adaptation ou de réadaptation à l'activité professionnelle dans un milieu productif. Cette période est limitée à deux ans.
- Les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** interviennent, comme leur nom l'indique, dans le cadre du travail temporaire. Elles permettent aux personnes qui

rencontrent de grandes difficultés d'accès à l'emploi, une mise à l'emploi, une expérience professionnelle valorisante ou une qualification.

2. Les Activités d'Utilité Sociale (A.U.S.)

Elles répondent à des critères très rigoureux, notamment en ce qui concerne la commercialisation de biens ou de services qui doit demeurer très marginale.

Leur production doit représenter une réelle utilité sociale et la commande est souvent faite par des collectivités locales pour des travaux ponctuels ou permanents.

Parmi ces structures on retrouve en particulier nombre de **chantiers d'insertion**.

Elles accueillent des personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, principalement celles les plus en difficulté (Rmistes, chômeurs de très longue durée...). Elles concluent avec elles, après agrément préalable de l'ANPE et de la DDTEFP, un contrat de travail aidé de type contrat emploi solidarité (CES) ou contrat emploi consolidé (CEC)².

En fait, les AUS constituent un dispositif à part dans le paysage de l'IAE. Elles dépendent avant tout d'une volonté politique de prise en charge des rémunérations des salariés en insertion.

3. Autres structures particulières : Régies de Quartier, Centres d'adaptation à la vie active (AVA)

- Les **régies de quartier** méritent quant à elles une mention particulière. Ce sont des associations qui regroupent en partenariat collectivités locales, logeurs sociaux et habitants, pour intervenir ensemble dans la gestion d'un territoire très spécifique. Leurs principales missions concernent le nettoyage, l'entretien, l'embellissement, la sécurité de la ville. Ce faisant, elles concourent à un objectif plus global : recréer ou renforcer le lien social, mobiliser les acteurs, inventer des modes de gestion urbaine partagée et surtout construire avec les habitants une citoyenneté active sur le quartier.
- Les **centres d'adaptation à la vie active (AVA)**, généralement liés à un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), s'adressent eux à des personnes en très grande fragilité qui ne pourraient pas intégrer les SIAE déjà mentionnées ici. Même si ces structures sortent du champ légal de l'IAE, elles méritent d'être mentionnées ici.
- Les **groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)**. Nés au milieu des années 90 d'une adaptation des dispositions d'une ancienne loi « Fabius »³, ils permettent à plusieurs entreprises d'employer la même personne tout en participant à sa qualification.

Le schéma ci-dessous⁴ illustre à la fois la place et le rôle des différents types de SIAE et leur poids respectif (données 2001). Il montre clairement que l'insertion par l'activité économique est à la croisée des chemins entre les difficultés socio-économiques individuelles et l'accès à un emploi dans une entreprise traditionnelle.

L'illustration permet de positionner les différentes formes de S.I.A.E. entre type de contrat et catégorie de marché (secteur marchand ou non)

² L'existence de ces contrats est remise en cause. Ils devaient être remplacés par un contrat unique d'insertion dès septembre 2003. La mise en œuvre de ce dernier est à ce jour différée par l'Etat.

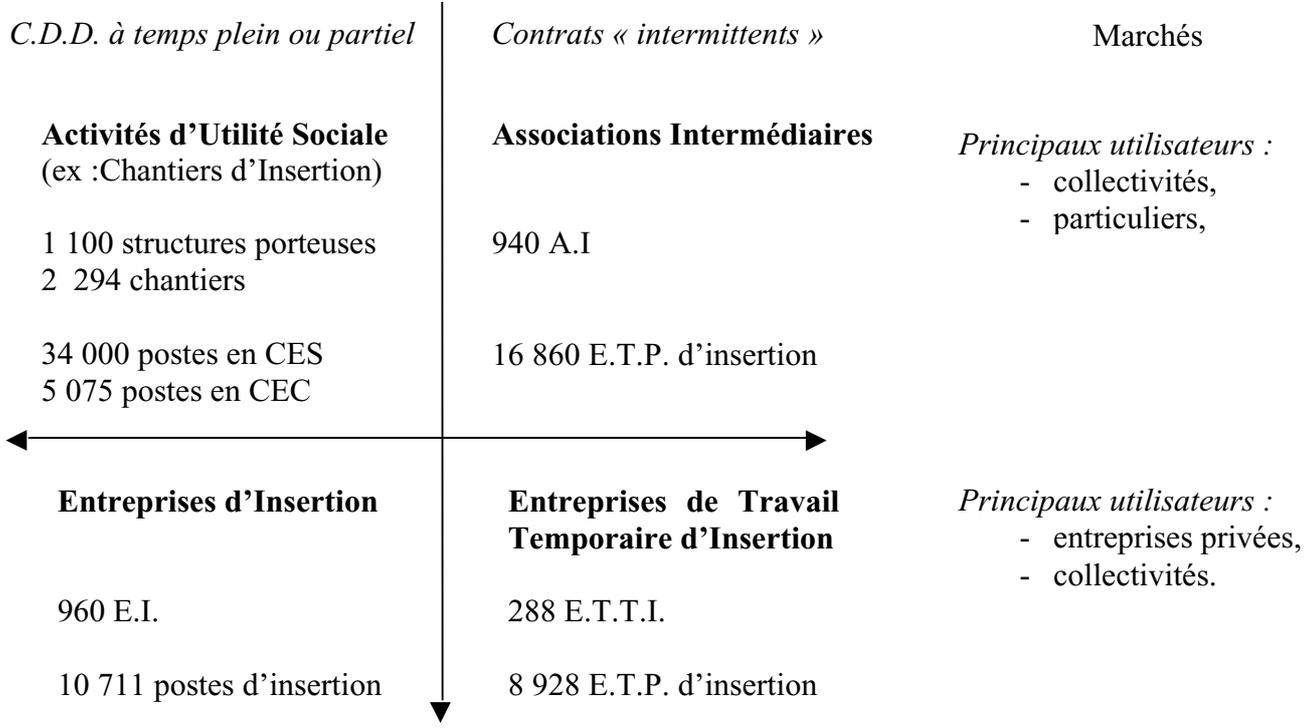
³ loi du 25 juillet 1985

⁴ source : étude nationale sur les chantiers d'insertion DGEFP – SILOE juillet 2002 -

http://www.siloe.tm.fr/fr/associations/main_associations_ref_etude.htm

190803GL.Synthèse IAE

Prescripteurs et A.N.P.E.(agrément)



Accès à l'emploi, vers :
entreprises traditionnelles,
GEIQ, associations...

Tendances économiques de l'IAE au niveau national

Selon l'étude⁵ annuelle de la DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques), à la fin de l'année 2001, 2128 Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE) étaient en activité en France. Ce qui représente une légère baisse par rapport à 2000.

Plus précisément, la diminution du nombre d'associations intermédiaires de - 3,3 % (980 AI) et de leur volume d'activité a induit l'essentiel de cette baisse. Depuis quatre ans, le volume d'activité des associations intermédiaires est en net recul.

De leur côté, les entreprises de travail temporaire d'insertion (279 ETTI) et les entreprises d'insertion (869 EI) connaissent, après deux années de croissance, un ralentissement de leur activité dont celles qui mettent à disposition des salariés, essentiellement pour des activités de manutention industrielle ou liées au secteur du bâtiment. Les ETTI subissent comme tout le secteur du travail temporaire, les variations de la situation économique. Elles connaissent depuis deux ans de grosses difficultés.

En 2001, les entreprises d'insertion ont embauché plus de salariés qu'en 2000 mais la durée moyenne des contrats a baissé.

En 2001, la conjoncture du marché de l'emploi s'est révélée moins favorable qu'en 2000 et les personnes en insertion ont rencontré plus de difficultés pour trouver à leur sortie un emploi salarié.

Toutefois, **plus de 7 personnes sur 10 occupent un emploi 3 ans après leur embauche par une SIAE⁶.**

Cela démontre de manière évidente le postulat de base de l'insertion par l'activité économique (travail/rémunération/contrat de travail).

Au delà des disparités que l'on peut observer entre les différents types de SIAE, on peut aussi comparer ces résultats à ceux d'autres dispositifs destinés à favoriser l'insertion des personnes les plus en difficulté.

Type de SIAE	% de personnes occupant un emploi après leur passage en SIAE
Entreprises d'insertion	69,7%
Associations Intermédiaires	73,2%
Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion	76,6%
Ensemble	73,2%

⁵ DARES – L'insertion par l'activité économique dans le secteur marchand en 2001 – Premières informations et premières synthèses, n°52.1, décembre 2002. Cette étude ne prend en compte que les AI, EI et ETTI. Les AUS n'intervenant pas sur le secteur marchand en sont exclues

⁶ DARES – Premières informations et premières synthèses – juin 2003. Cette étude a concerné les personnes embauchées par les AI, EI et ETTI entre mars et juin 1999 et prend en compte leur situation en avril 2002.

A titre de comparaison, les personnes ayant été employées en CES et en CEC sont respectivement 54% et 57% à accéder à une solution positive comme un emploi.

Sur les 53 structures d'insertion par l'activité économique recensées dans le Rhône, **46 sont actives sur le territoire du Grand Lyon**. Elles emploient 1400 personnes en insertion.

Précisément, à la fin de l'année 2001, les structures se répartissaient de la manière suivante :

- 12 associations intermédiaires (AI) sur le Grand Lyon emploient 830 personnes. On remarque qu'à l'échelle du département, le nombre d'heures travaillées est en baisse de 0,3 % par rapport à 2000, ainsi que le nombre de mises à disposition (18000 contrats)
- 28 entreprises d'insertion (EI) dont 6 régies de quartier emploient 480 personnes, représentant 35% des contrats des structures d'insertion par l'activité économique.
- 6 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) sont actives. Cependant, le nombre de personnes en cours de contrat a baissé de 30 % et le nombre d'heures de 15 % par rapport à 2000.

En conclusion

Il est d'abord important de constater le chemin parcouru et l'imagination produite pour concevoir, tester et faire reconnaître les nombreuses formules d'IAE en 25 ans !

Si la première décennie s'est avérée riche en créativité et en mise en œuvre, elle a cependant pu donner une image brouillée quant à la pertinence et aux résultats obtenus.

Elle a pourtant promu ce rôle dérangeant de trait d'union entre le secteur social et le secteur économique. Peu à peu les contours ont été clarifiés au point d'aboutir, dès l'année 2000, à une grande lisibilité des rôles attribués à chaque type de SIAE. Et aujourd'hui s'il n'y a plus la même créativité il y a des concepts reconnus et des outils instrumentés efficaces.

Pourtant l'I.A.E. reste fragile parce que les problématiques socio-économiques sont perpétuellement mouvantes et parce que les situations individuelles des exclus sont complexes.

Selon les personnes auxquelles elles s'adressent, les SIAE agissent dans le domaine de l'utilité sociale « pure » ou dans le domaine économique. Dans ce dernier cas, elles sont à la fois dans le monde entrepreneurial et dans celui de l'action sociale.

Elles doivent bien sûr respecter les règles, parfois antagonistes, de ces deux mondes, ce qu'elles font le mieux possible sans être pour autant bien reconnue pour ce savoir-faire par les acteurs économiques. Les S.I.A.E et notamment les Entreprises d'Insertion, constituent pourtant un lieu privilégié en matière d'innovation en gestion des ressources humaines et de management partagé, malgré une complexité financière permanente (7).

Aujourd'hui, les entreprises « traditionnelles » sont inquiètes car elles savent que demain elles auront plus de difficulté encore à recruter du personnel : la démographie va mener à moyen terme à une pénurie de main d'œuvre qualifiée qui sera, certes, salubre pour le chômage mais périlleuse pour les entreprises.

Se pourrait-il que bientôt, les SIAE, après 25 ans d'une histoire mouvementée, soient intégrées pleinement dans une démarche de développement économique et social...et que les entreprises traditionnelles, en continuité avec les S.I.A.E, aient la capacité d'intégrer et de qualifier des personnes en voie d'insertion ?

Alors rêvons un peu....que ces structures d'insertion par l'activité économique, en étant acteur socio-économique, deviennent sinon des modèles du moins des exemples de la complémentarité entre l'économique et le social à condition que ces structures puissent poursuivre leur mission avec la sérénité financière requise, principalement pour le financement de l'activité du service rendu à la collectivité.

7 Cf. livre :Vers l'insertion par l'emploi, ouvrir l'économie aux solidarités – 2003- Economie et Humanisme- Fnars–