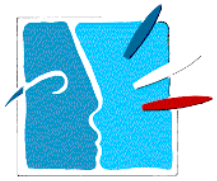


ENSP
ÉCOLE NATIONALE DE LA SANTÉ PUBLIQUE
RENNES

PILOTER L'ÉVOLUTION DES CHANTIERS D'INSERTION DE L'ASSOCIATION EN CONCILIANT MISSION SOCIALE ET CONTRAINTES ÉCONOMIQUES

Annick LACOUR

CAFDES

2007

Je suis un nain à côté des géants qui m'ont précédé,
mais, sur leurs épaules, je vois plus loin qu'eux.

Un moine du XIIème siècle

Sommaire

Liste des sigles utilisés ____ *1*

Introduction ____ *1*

1 La valeur travail comme levier de l'insertion ____ *5*

1.1 Le travail : d'un droit à une contrepartie ____ **5**

1.1.1 Le travail dans l'histoire des politiques sociales ____ 5

1.1.2 Les influences internationales et européennes en terme d'emploi ____ 7

1.2 En France, la création du champ de l'Insertion par l'Activité Economique ____ **8**

1.2.1 Le contexte général ____ 8

1.2.2 L'historique des dispositifs successifs pour favoriser le retour à l'emploi ____ 9

1.3 Les Ateliers et Chantiers d'Insertion ____ **10**

1.3.1 Les textes relatifs à ces structures ____ 11

1.3.2 Les contrats aidés dans les ACI ____ 12

1.3.3 Une gestion administrative lourde ____ 13

1.4 Le travail comme moteur de l'inclusion des personnes accueillies à la SDAT ____ **15**

1.4.1 Le projet de l'association ____ 15

1.4.2 Le public accueilli dans les chantiers d'insertion ____ 17

1.4.3 La place des chantiers d'insertion au sein de l'association ____ 19

2 Une analyse des fonctionnements ____ *23*

2.1 Une mutation de l'outil ____ **23**

2.1.1 D'un outil social à un outil économique : une période de transition ____ 23

2.1.2 Une volonté de mesurer l'efficacité des crédits alloués ____ 25

2.2 Le positionnement des chantiers d'insertion de la SDAT ____ **27**

2.2.1 Une définition de la notion de positionnement ____ 27

2.2.2 Le positionnement par rapport aux orientations politiques locales ____ 28

2.2.3 Les critères de positionnement des chantiers d'insertion de l'association ____ 29

2.3 Le personnel au service d'un projet aux contours confus ____ **31**

2.3.1 L'étude des effectifs ____ 31

2.3.2 Un personnel salarié démobilisé ____ 34

2.4 Une situation financière à consolider ____ **38**

2.4.1 Situation patrimoniale équilibrée ____ 39

2.4.2 Une situation de gestion fragile ____ 40

3 Des préconisations pour piloter l'évolution des chantiers d'insertion de l'association

3.1 Reconnaissance d'un poste de direction opérationnelle 45

3.1.1 La situation actuelle 45

3.1.2 Proposition de création d'un poste de direction 47

3.2 Mobiliser les ressources humaines 53

3.2.1 Repenser l'organigramme 54

3.2.2 Formaliser le projet d'établissement 57

3.2.3 Mettre en œuvre un management situationnel adapté 60

3.2.4 Mettre en place un entretien annuel d'évaluation 63

3.3 Asseoir l'image de la structure et inscrire son action dans un territoire 66

3.3.1 Une formalisation de la garantie du droit des usagers 67

3.3.2 Un développement des partenariats 69

3.3.3 L'inscription dans des réseaux 72

***Conclusion* 75**

***BIBLIOGRAPHIE* 77**

***LISTE DES ANNEXES* I**

Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation Adulte Handicapé
Acc'Ent	Accompagnement vers l'Entreprise
ACI	Ateliers et Chantiers d'Insertion
AGEFIPH	Association de Gestion des Fonds pour l'Insertion Professionnelle des personnes Handicapées
ANACT	Association Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
API	Allocation Parent Isolé
ARE	Allocation de Retour à l'Emploi
ASS	Allocation Spécifique de Solidarité
AUD	Allocation Unique Dégressive
CA	Contrat d'Avenir
CAE	Contrat d'Accompagnement à l'Emploi
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCNT	Convention Collective Nationale du Travail
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CDIAE	Comité Départemental d'Insertion par l'Activité Economique
CEC	Contrat Emploi Consolidé
CES	Contrat Emploi Solidarité
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHSCT	Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail
CMU	Couverture Maladie Universelle
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNIAE	Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique
DARES	Direction d'Animation de la Recherche et d'Etudes Statistiques
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DGEFP	Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DIF	Droit Individuel à la Formation
EPI	Espace Permanent d'Insertion
ETP	Equivalent Temps Plein
FCI 21	Fédération des Chantiers d'Insertion de Côte-d'Or

FDR	Fonds De Roulement
FEDER	Fonds Européens de Développement Régional
FEHAP	Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Assistance Privés
FNARS	Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
FSE	Fonds Social Européen
IAE	Insertion par l'Activité Economique
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
LOLF	Loi Organique relative à la Loi de Finances
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OPCA	Organismes Paritaires Collecteurs Agréés
PARE	Plan d'Aide et de Retour à l'Emploi
PDI	Plan Départemental d'Insertion
PLIE	Programme Local d'Insertion et Emploi
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SDAT	Société Dijonnaise de l'Assistance par le Travail
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
URIOPSS	Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Introduction

E. DURKHEIM définissait le travail comme le moteur de *« l'intégration des individus dans le système social »* dans le sens où *« l'intégration au monde du travail assure aux individus une fonction précise, interdépendante des autres fonctions, et, par conséquent une utilité sociale »*. Même si de nouvelles formes d'activités apparaissent, même si de nouvelles réflexions autour de la relation au travail commencent à voir le jour, la notion d'utilité sociale liée au travail, telle que l'a défini E. DURKHEIM, reste d'actualité. Et ce n'est pas anodin, si, lors des récentes élections présidentielles, les candidats ont mis l'accent sur la valeur travail. Ils reconnaissent ainsi la nécessaire intervention des politiques publiques sur ce secteur sensible, en partie responsable de la fracture sociale. Le taux de chômage oscille depuis une vingtaine d'années autour de 10 % et que dire de l'avenir de ceux qui sont exclus depuis une plus ou moins longue durée du monde du travail ?

Aujourd'hui, certaines personnes en capacité d'entrer dans la vie active subissent une double précarisation :[1]

- celle du travail lorsque la contribution du salarié à l'activité productive n'est pas valorisée et qu'il éprouve le sentiment d'être inutile. Cette précarisation est liée à l'intensification des rythmes de travail et à la demande croissante de polyvalence et d'autonomie ;
- celle de l'emploi lorsque le salarié est incertain quant à son avenir professionnel. Cette précarisation est liée à l'instabilité du marché de l'emploi, au recours aux contrats précaires, à la mondialisation, aux délocalisations, au développement des nouvelles technologies.

Dans ce contexte, l'employabilité de certaines personnes est faible pour des raisons d'insuffisance de qualification, de problématiques psychologiques, de difficultés d'intégration dans la société, etc… Leur retour dans le monde du travail relève progressivement d'une mission sociale. Les structures d'insertion par l'activité économique, et notamment le dispositif « Ateliers et Chantiers d'Insertion » (ACI) ont été mises en œuvre, puis juridiquement reconnues pour répondre à cette double

[1] PAUGAM S, et al. Repenser les solidarités. Paris : Presses Universitaires de France, 2007, 980p. Chapitre 18, La solidarité organique à l'épreuve de l'intensification du travail et de l'instabilité de l'emploi, pp 379-395.

problématique : comment concilier une mission sociale d'insertion tout en prenant en compte les contraintes économiques ?
Pour situer l'importance de ce secteur de l'insertion par l'activité économique, il faut retenir qu'au 31 décembre 2004, les ACI représentaient au niveau national 2 300 structures employant 32 300 salariés en situation d'insertion.[2]

A ce jour, j'exerce les fonctions de directeur adjoint en charge des questions financières, comptables et budgétaires dans une association qui assure l'accueil de 300 personnes dans le cadre de différentes structures CHRS et de plusieurs services spécialisés dans l'insertion sociale et professionnelle. J'ai choisi les chantiers d'insertion comme terrain d'observation et d'étude pour le mémoire. A travers les questions financières soulevées par le fonctionnement des activités de mise au travail, j'ai été sensibilisée aux orientations économiques imposées à ces structures par les textes réglementaires : la mission sociale auprès de personnes éloignées de l'emploi doit prendre appui sur une rentabilité économique croissante. Tout naturellement, cette problématique apparemment contradictoire, s'est imposée comme sujet d'étude dans le cadre de mon cursus de formation. D'autant plus qu'au sein de l'association, ce secteur vit une période de crise pour des raisons externes liées à l'évolution de l'environnement, et pour des raisons internes liées à une organisation insuffisamment cohérente et formalisée. Ce dossier professionnel de recherche a été également conçu comme un document de travail qui pourra servir de base de réflexion à la direction générale et au conseil d'administration pour piloter l'évolution du dispositif dans le respect des obligations sociales et économiques.

J'ai fait le choix de ne pas traiter la problématique sous l'angle de la prise en charge directe des personnes accueillies, mais de privilégier le développement des réponses sous l'angle de l'organisation et du management. En effet, je pense que la mise en œuvre d'une organisation cohérente, d'un management adapté et d'outils efficaces est le meilleur moyen pour situer la personne accueillie au cœur de l'action et lui assurer une prise en charge de qualité, tenant compte de ses droits et de sa citoyenneté.

[2] DARES. Source : Premières synthèses ; premières informations n°15.1 d'avril 2006

Le dossier d'étude que je vous propose s'organise en trois parties.

La première partie est un état des lieux qui permet de situer la valeur travail comme levier de l'insertion, à partir d'une analyse des politiques sociales et des textes réglementaires, et ensuite, à partir de la description des missions de l'association et de ses valeurs.

L'analyse des fonctionnements fait l'objet de la deuxième partie. L'outil « chantier d'insertion » est en pleine mutation du fait d'une orientation plus grande vers l'efficience économique. Afin que l'organisation de la structure évolue et prenne en compte les mutations liées aux nouvelles réglementations, une analyse du positionnement, des ressources humaines et financières s'impose. Le diagnostic afférent à ces différentes questions met en évidence les points forts et les points à améliorer de la structure. Des pistes d'amélioration sont ainsi dessinées pour l'avenir.

Dans une troisième partie, en m'inspirant des analyses précédentes et en me plaçant en position de direction, j'élabore une stratégie et un plan d'action pour piloter l'évolution nécessaire du dispositif.

Les chantiers d'insertion ont avant tout une mission sociale envers les personnes exclues du monde du travail. Cette mission doit être confirmée et affirmée malgré des contraintes économiques de plus en plus pesantes. C'est le sens de la mission de direction que je souhaite défendre.

1 La valeur travail comme levier de l'insertion

Le travail est une notion qui peut revêtir diverses formes : le travail indépendant, le travail salarié, le travail bénévole, le travail domestique. Ce dossier s'attache plus particulièrement à traiter certains aspects du travail salarié dont on peut retenir la définition suivante : *« une activité humaine, coordonnée, rémunérée, consistant à mettre en forme une capacité ou un donné pour l'usage d'autrui, de manière indépendante ou sous la direction d'un autre en échange d'une contrepartie monétaire »*[3].

Historiquement, le travail est un facteur d'inclusion dans la société par le fait qu'il procure des ressources et qu'il participe à l'utilité sociale des individus. Depuis la crise des années 70, un nombre de plus en plus important de citoyens n'a plus accès à l'emploi par manque d'offres, par l'insuffisance des qualifications, par les mutations économiques et technologiques. Le concept de travail prend alors toute son importance, et les conséquences du manque d'emplois pèsent sur l'économie du pays. Les politiques sociales cherchent à donner des orientations et produire des textes règlementaires pour tenter de réguler la situation.

Parallèlement, l'association accueille des personnes marginalisées, rencontrant des difficultés sociales et, par voie de conséquence, des difficultés à intégrer ou réintégrer le monde du travail ordinaire. Au cours de son existence, elle a donc développé des actions tendant à favoriser l'insertion professionnelle, dans le respect des politiques sociales.

1.1 Le travail : d'un droit à une contrepartie

1.1.1 Le travail dans l'histoire des politiques sociales

La société fait face à la problématique liée au travail depuis plusieurs siècles. Un bref rappel historique permettra d'en mesurer les évolutions.

Dès 1774, Turgot envisage des réformes mettant l'économique au service du social. Il est à l'origine de la création des ateliers de la Charité : ce sont des ateliers publics qui ont

[3] MEDA D. *Le Travail*. Paris : Presses Universitaires de France, 2004. 127 p. Chapitre 1 : l'avènement du travail, p 30.

pour objectif de donner du travail aux chômeurs en contrepartie d'une rémunération et de réaliser des travaux d'utilité publique. Ces ateliers de la Charité devaient avoir pour résultat une diminution de la mendicité, importante à cette époque.
Une telle expérience a été mise en œuvre à Dijon en 1838 par le Préfet Achille CHAPER. Elle consistait en des travaux de défrichements aux portes de la ville. Ce fut un échec car la rémunération allouée aux chômeurs était inférieure aux ressources perçues issues de la charité.

Ce constat reste très actuel : les revenus de substitution au travail sont aujourd'hui très proches des revenus liés directement à la mise en activité. De plus, certaines aides peuvent être supprimées ou des dépenses complémentaires assumées (garde d'enfants, coût des transports,…). Autant de freins au retour à l'emploi qui font parfois entendre ce commentaire : *« le travail appauvrit ! »*[4]

Toutefois, cette dualité entre les revenus du travail et les revenus de la solidarité a été clairement mise en évidence dans la Constitution de 1946 qui institue un droit au travail : *« chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».*
Elle est complétée par l'alinéa 11 : *« tout être humain qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité à travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »*

Cette déclaration a servi de base à la construction du système d'indemnisation du chômage qui allie les partenaires sociaux pour la gestion de l'assurance et l'Etat pour le financement de la solidarité. Le système général dual a été mis en place dans une période de plein emploi, et, actuellement, les politiques sociales dans le domaine de l'emploi s'en inspirent toujours, alors que les conditions économiques se sont modifiées. Au fur et à mesure des besoins et des alternances politiques, une large palette de dispositifs s'est mise en place créant un système complexe dont les résultats ne sont pas toujours à hauteur des crédits investis. En outre, tous les systèmes mis en œuvre sont basés sur le principe que seules les entreprises du secteur marchand doivent assurer le retour à l'emploi.

Je pense que, face aux résultats insatisfaisants des politiques menées en faveur de l'emploi, les hommes politiques doivent aujourd'hui remettre en cause les deux facteurs

d'évolution jusqu'alors pris en compte : le plein emploi et l'influence unique du secteur marchand, et faire preuve d'innovation.

1.1.2 Les influences internationales et européennes en terme d'emploi

Les années 70 ont vu la fin de la période de plein emploi, les conditions de travail se sont modifiées et la question de la mise en activité se pose plus particulièrement dans les pays les plus développés.

En 1994, l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a publié un rapport donnant les grandes lignes directrices des réformes à prendre en terme d'emploi en préconisant notamment des stratégies d'activation des chômeurs.

Ces orientations ont été reprises en 2000, au sommet de Lisbonne de l'Union Européenne : l'objectif volontariste de plein emploi a été fixé à l'horizon 2010.

Ces orientations partent du principe qu'une indemnisation trop intéressante du chômage peut perturber le fonctionnement du marché du travail, en privilégiant l'inactivité. Elles favorisent donc les stratégies « d'activation des chômeurs » et préconisent la mise en œuvre du « *workfare* » américain.[5]

Cette nouvelle notion est tout d'abord apparue et mise en pratique dans les pays anglo-saxons, et s'est étendue aux pays scandinaves. En France, les réformes actuelles tendent à favoriser ce système : l'aide n'est plus un droit, mais une faveur qui se mérite. Il devient donc nécessaire de rendre le travail « payant ». Un mécanisme se met en œuvre faisant cohabiter des mesures incitatives (crédits d'impôts lors du retour à l'emploi, formations, entretiens, emplois publics aidés par l'Etat…) et des sanctions (diminution progressive et suppression des prestations en cas de non retour à l'emploi). Depuis une dizaine d'années, les réformes successives touchant les politiques de l'emploi et les politiques sociales et fiscales ont eu pour objet d'alterner le bâton et la carotte en direction des chômeurs. A titre d'exemple, le plan d'aide et de retour à l'emploi (PARE) a été adopté en 2001, alors qu'en 2004 et 2006, les droits à l'allocation chômage ont été revus.

---

[4] FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE, *Le livre des Etats généraux : L'exclusion n'est pas une fatalité !.*Paris : FNARS, 2006. 159p. Chapitre4 : les exclus de l'emploi et les travailleurs pauvres, p 53.

[5] « Workfare » : nom donné à une politique américaine adoptée en 1996 touchant l'aide aux familles nécessiteuses. Elle adopte le principe : l'aide n'est pas un droit, mais une faveur qui se mérite.

CORDONNIER L., Guerre aux chômeurs ! *Le Monde Diplomatique* [publication mensuelle]. Décembre 2006, n°633, pp 4-5.

Le revenu minimum d'insertion (RMI) est une des illustrations de cette évolution. Au moment du vote de cette loi en 1988, le RMI était un droit acquis : l'allocataire avait des obligations par le biais de la signature du contrat d'insertion ; à l'époque, l'Etat, représentant la société, en avait aussi en favorisant l'action publique en matière d'insertion. Aujourd'hui, force est de constater que les obligations nationales ont été oubliées et que l'attribution du RMI est devenue une faveur. L'échec de l'insertion est alors supporté exclusivement par le bénéficiaire.

1.2 En France, la création du champ de l'Insertion par l'Activité Economique

1.2.1 Le contexte général

Des handicaps (sociaux, physiques, psychologiques,…) peuvent conduire des individus à être exclus, notamment du monde du travail, voire de la société. Or, avoir un emploi permet d'avoir une utilité sociale, un statut, une rémunération, une autonomie, un droit d'exercer sa citoyenneté.
Etre exclu du monde du travail (en particulier, les jeunes, les chômeurs de longue durée, les personnes issues de l'immigration, les femmes,…) conduit à des ruptures sociales successives, à une perte d'autonomie, à une perte d'identité. Les individus s'inscrivent dans différents parcours d'insertion successifs qui dépendent de leur situation à un moment donné ou de leur rencontre avec tel ou tel référent social. Ils sont alors identifiés à partir de catégories administratives qui leur permettent ou non d'entrer dans tels ou tels dispositifs.
Etre exclu quel que soit le motif est une situation dévalorisante qui crée chez l'individu exclu un sentiment de culpabilité et de honte. Dans ces conditions, la liberté de choix est irréalisable, la construction d'un projet individuel dans lequel la personne a un droit d'expression et de proposition est difficile à mettre en œuvre.

La société elle-même stigmatise cette situation. Malgré la loi contre les exclusions de 1998 qui a eu la volonté d'accorder de nouveaux droits aux personnes en situation d'exclusion (couverture maladie universelle, volet emploi, domiciliation, droit de vote,…), l'opinion publique reste peu sensible à cette forme de handicap social. Les médias mettent en exergue les fraudes qui ne représentent pourtant qu'une minorité des bénéficiaires. L'image de ce public reste négative dans l'opinion publique.

Dans la société, le poids de l'image exerce une pression indéniable, en particulier en terme de public à prendre en charge. Ce pouvoir de l'image a des conséquences sur la construction des politiques publiques. Le champ du handicap physique et/ou mental, sous l'action des groupes de pression créés par les parents a fait l'objet de politiques sociales volontaristes. Plus récemment, au cours de l'hiver 2007, les tentes Don Quichotte sur les quais de Paris et dans d'autres villes ont eu pour conséquence la promulgation d'une loi sur le droit au logement. Par contre, l'insertion dans le monde du travail ne fait pas la une de l'actualité, et, les politiques publiques restent sur une logique d'aides temporaires, aléatoires et limitées dans la durée, renforcées par les orientations internationales et européennes.

Cette situation donne lieu à des réformes successives, à une multiplicité des dispositifs et finalement à des résultats de retour à l'emploi peu satisfaisants.

1.2.2 L'historique des dispositifs successifs pour favoriser le retour à l'emploi

Dès l'après-guerre, le besoin de structures ayant pour mission la remise au travail a été reconnu : les activités de mise au travail étaient alors mises en œuvre dans les structures habilitées à l'aide sociale à l'hébergement et à la réadaptation sociale : les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).
Les réformes législatives et réglementaires de 1974 et 1976 ont défini les formes que pouvaient prendre les activités économiques à l'intérieur des CHRS : des ateliers de réentraînement au travail, des centres de vie pour « cas lourds », des services de placement à l'extérieur. Ces procédés entrent dans une logique de réadaptation professionnelle des personnes accueillies. Dans ces différents modes de prise en charge, l'activité est soustraite aux impératifs du droit commun. Les travailleurs n'ont pas le statut de salariés et perçoivent une rémunération qui n'a pas le caractère de salaire : le pécule.
La circulaire N°44 du 10 septembre 1979 formalise l'organisation du travail des handicapés sociaux.
Ces textes fondent donc clairement un droit à l'insertion par l'économique ou à la réinsertion professionnelle.

Enfin, c'est l'apparition d'un chômage massif, à partir des années 70, qui est à l'origine du développement des structures d'insertion par l'activité économique. L'initiative en revient aux travailleurs sociaux qui avaient besoin d'outils adaptés pour promouvoir l'insertion professionnelle de personnes en difficulté du fait de leur faible qualification et/ ou de leur fragilité sociale.

En conséquence, le champ de l'insertion par l'activité économique (IAE) est composé d'un ensemble de dispositifs assurant une passerelle entre deux logiques : celle de l'entreprise et celle de l'action sociale.

A partir des années 1980, de nombreux textes sont venus donner un cadre à des dispositifs ayant des missions spécifiques. On peut citer entre autres :

- la création des entreprises intermédiaires à partir de la circulaire du 24 avril 1985 du ministère du travail,
- la création des entreprises d'insertion par la loi du 3 janvier 1991 du ministère du travail,
- la création des entreprises d'intérim d'insertion par la loi du 31 décembre 1991.

Tous ces dispositifs s'adressent à des publics désocialisés, difficilement insérables dans la vie active. Ils ont pourtant comme objectif de constituer un tremplin vers l'insertion professionnelle en milieu ordinaire. Ils ont un caractère temporaire et transitoire pour les bénéficiaires.

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, dans son volet emploi, a redéfini l'ensemble de ce champ en lui donnant un cadre juridique général commun à tous les dispositifs et en précisant le cadre réglementaire de chaque dispositif.

Tous ces textes ont été importants pour l'assise législative et juridique des dispositifs et pour la reconnaissance du bien-fondé de leur action. Par contre, la typologie du public accueilli a été insuffisamment prise en compte, et l'intervention limitée dans le temps ne permet pas une prise en charge dans la durée. Pourtant, celle-ci est souvent indispensable pour des personnes éloignées de l'emploi : elle diminue les risques d'échecs et de retours successifs dans les dispositifs. Je pense qu'il est souhaitable de laisser plus d'initiatives aux porteurs de projets quant à la durée et aux modalités de prise en charge, tout en favorisant les contrôles a posteriori et en sanctionnant les abus.

1.3 Les Ateliers et Chantiers d'Insertion

Le champ de l'IAE recouvre une diversité de dispositifs destinés à favoriser l'insertion professionnelle. L'étude développée dans ce dossier s'intéresse uniquement au dispositif « Ateliers et Chantiers d'Insertion » (ACI). En effet, l'association dans laquelle j'exerce

mon activité professionnelle s'est orientée sur ce cadre administratif pour développer ses activités de mise au travail.

1.3.1 Les textes relatifs à ces structures

Depuis la loi de lutte contre les exclusions, trois principes communs régissent actuellement l'organisation du champ de l'IAE, et par conséquent tous les dispositifs qui en relèvent, y compris les chantiers d'insertion :

- ✓ un conventionnement systématique avec l'Etat par le biais des Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP),
- ✓ un agrément de 24 mois par l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) des personnes embauchées dans le cadre de ces dispositifs. Cet agrément conditionne l'attribution des aides aux postes financées par l'Etat et certaines collectivités locales, et les exonérations de charges,
- ✓ un pilotage local du dispositif avec l'appui d'un comité départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE). Il est chargé de promouvoir les activités d'insertion dans le département et d'élaborer un plan pluriannuel pour l'insertion et l'emploi.

Dans le champ de l'IAE, les chantiers d'insertion n'ont pas de reconnaissance juridique propre, et n'ont donc pas de personnalité morale. Ils s'appuient juridiquement sur la structure porteuse. Toutefois, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a opéré une reconnaissance législative des ACI[6].

Cette reconnaissance légale a l'avantage de situer les ACI comme outils des politiques sociales de l'emploi devant accueillir les personnes les plus éloignées de l'emploi et d'instituer une graduation dans les dispositifs de prise en charge. Mais, elle a aussi des conséquences opérationnelles, plus particulièrement en terme d'évaluation des dispositifs. L'objectif principal des réformes, dans la droite ligne de la loi organique relative à la loi de finances (LOLF), consiste à mesurer l'efficience des dispositifs mis en œuvre :

[6] Cette loi est complétée par le décret N°2005-1085 du 31 août 2005 relatif aux conditions de conventionnement des ateliers et chantiers d'insertion, l'arrêté du 31 août 2005 fixant le montant de l'aide à l'accompagnement et la circulaire DGEFP N°2005-41 du 28 novembre 2005 relative aux ateliers et chantiers d'insertion.

- ✓ le principe d'utilité sociale des ACI a été reconnu par les textes législatifs, mais les structures doivent éviter de rentrer dans le champ concurrentiel. Les aides aux postes attribuées viennent compenser la faible productivité des personnes embauchées, qui sont sélectionnées en fonction de leur éloignement à l'emploi et leur faible taux d'employabilité. Le chiffre d'affaires réalisé doit être situé dans une fourchette entre 30% et 50% des charges brutes à financer.
- ✓ le taux d'accès ou de retour à l'emploi des salariés en insertion à l'issu d'un parcours en insertion est fixé au minimum à 20%.
- ✓ compte tenu de l'éloignement des personnes à l'emploi et leur faible employabilité, une aide supplémentaire est accordée. L'aide à l'accompagnement[7] doit favoriser le retour vers l'emploi classique et la création de partenariat avec les entreprises du secteur concurrentiel.

1.3.2 Les contrats aidés dans les ACI

Dans le cadre des ACI, l'Etat et les collectivités locales, impliquées dans les dispositifs depuis la décentralisation, ne versent pas une aide forfaitaire au poste, mais ont privilégié les règles dérogatoires par rapport au droit commun des contrats de travail. Ainsi, les contrats aidés conventionnés et signés dans le cadre des ACI bénéficient d'exonérations de charges et de taux de prise en charge des salaires, variables selon la durée de prise en charge, la structure d'accueil et la catégorie de public. Ces options conduisent à des dispositifs complexes à mettre en œuvre et modulables dans le temps.

Récemment, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a opéré une refonte des différents types de contrats existants. Pour le dispositif des ACI, l'incidence principale fut la disparition des contrats emploi solidarité (CES) et contrats emploi consolidés (CEC) mis en œuvre depuis les années 1990 et la promotion de deux nouveaux contrats : le contrat d'accompagnement à l'emploi (CAE)[8] et le contrat d'avenir (CA)[9].

Ces deux types de contrats ont des éléments communs, mais également des spécificités qu'il est intéressant de détailler sans prétention d'exhaustivité.

---

[7] Depuis 2005, son montant est fixé à 15 000 euros par chantier dans la limite de 45 000 euros par organisme.

[8] Articles L322.4.7 et R 322.16 à R322.16.2 du Code du Travail

[9] Articles L322.4.10 et R322.17 à R322.17.12 du Code du Travail

Parmi les points communs, citons :

- ✓ les contrats sont ouverts aux employeurs du secteur non marchand ;
- ✓ ils visent à favoriser l'insertion professionnelle de personnes rencontrant de graves difficultés d'accès ou de retour à l'emploi.
- ✓ ils sont conclus pour une période à durée déterminée, à temps partiel (20 ou 26 heures), pour une rémunération basée sur le SMIC horaire ;
- ✓ le conventionnement et l'agrément de la structure permettent d'obtenir une exonération de certaines charges sociales.

Les spécificités concernent essentiellement l'aide financière correspondant à la prise en charge d'une partie de la masse salariale. Pour les CAE, il s'agit exclusivement d'une aide de l'Etat, basée sur un pourcentage du salaire brut. Pour les CA, il s'agit d'un reversement par la collectivité locale du montant du minimum social, complété par une aide différentielle de l'Etat. En effet, le contrat d'avenir est ouvert exclusivement aux personnes bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'ASS. Le contrat d'avenir est subordonné à la signature d'une convention quadripartite entre le bénéficiaire, la structure d'accueil, le représentant de l'Etat et le président du Conseil Général ou le maire. Elle définit le projet professionnel de la personne embauchée, fixe les conditions d'accompagnement, les actions de formation ou le processus de validation des acquis de l'expérience devant être mis en œuvre.

1.3.3 Une gestion administrative lourde

La loi de programmation n'a, a priori, remis en cause, ni le bien-fondé des actions des ACI, ni le public accueilli, ni la logique d'aide financière pour compenser la faible productivité liée au degré d'employabilité.

Elle a, par contre, eu des conséquences importantes sur la gestion et l'organisation du dispositif :

⇨ L'esprit de la décentralisation a généré une logique de prise en charge non exclusivement réservée à l'Etat, notamment pour les contrats d'avenir. La mise en œuvre immédiate des textes a conduit à des différences d'interprétation sur le territoire national, à des hésitations dans la mise en place, à de nouveaux modes de gestion à contractualiser ;

⇨ Le coût financier des contrats CAE et CA est supérieur aux contrats CES et CEC pour les raisons suivantes :

- ✓ le taux de prise en charge est fixé sur le salaire brut et non sur la masse salariale chargée. Hormis les cas particuliers, le taux de prise en charge est généralement fixé à 80 %.
- ✓ la rémunération doit être fixée en application de la convention collective de la structure porteuse, ce qui conduit à des rémunérations supérieures au SMIC. L'indemnisation est, elle, fixée sur le SMIC,
- ✓ les exonérations de charges sociales salariales et patronales sont moins étendues que dans les dispositifs précédents.

Ces surcoûts ont fortement pesé sur la situation financière des structures qui ont dû faire face à des augmentations du prix de revient de leurs prestations, les subventions d'équilibre des institutions telles que le conseil général dans le cadre du plan départemental d'insertion (PDI) restant stables. Une étude comparative a été établie par mes soins au moment de la mise en place des nouveaux contrats. Elle fait ressortir qu'à données constantes, le coût mensuel d'un CAE est supérieur de 206 % à celui d'un CES, et que celui d'un CA est supérieur de 82 %.

⇨ Sur une période de 12 à 18 mois, les deux dispositifs ont coexisté et des salariés en insertion sur les mêmes postes de travail ne bénéficiaient pas d'une rémunération nette identique, ni du même temps de travail. Une réorganisation du travail a été nécessaire. Des rencontres individuelles ont eu lieu pour expliquer la nouvelle situation et pour répondre aux questions des personnes en insertion.

⇨ La lourdeur administrative s'est accrue au même rythme que les exigences des organismes de contrôle. Il y a eu un déficit de communication et des incohérences dans la mise en œuvre. L'adaptation des outils de gestion a dû être rapide et menée dans un contexte incertain. Les questions qui se sont alors posées portaient sur le taux de prise en charge (limité ou non dans le temps), sur la base de calcul (salaire brut ou salaire chargé) et sur l'organisme payeur (délégation ou non au CNASEA).

Depuis 2005, de nouvelles réflexions conduisent vers des propositions de simplifications telles que :

- l'allocation d'une aide forfaitaire au poste d'insertion agréé,
- un contrat unique d'insertion, déjà expérimenté dans certains départements.

1.4 Le travail comme moteur de l'inclusion des personnes accueillies à la SDAT

1.4.1 Le projet de l'association

La Société Dijonnaise de l'Assistance par le Travail (SDAT) est une association loi 1901, fondée le 13 mars 1903, « reconnue d'utilité publique » par décret le 13 août 1906. L'article 1er des statuts définit le but de l'association dans les termes suivants : *«L'association a pour but de faciliter aux malheureux sans travail, valides et encore en état de travailler, la recherche d'une place, et de leur éviter de se livrer à la mendicité, en leur procurant des ressources par un travail temporaire, en les adressant aux patrons, aux œuvres et aux associations qui sont à même de leur venir en aide, de leur trouver un emploi, et de rapatrier, s'il y a lieu, ceux qui sont étrangers à la ville….. »*

Le but de l'association, tel que défini précédemment, indique bien la place prépondérante du travail dans la prise en charge des personnes rencontrant des difficultés d'ordre social. Cette valeur « travail » est toujours en vigueur dans les projets actuels de réinsertion professionnelle menés dans les chantiers d'insertion.

Les personnes accueillies relèvent du champ de l'exclusion, c'est-à-dire qu'elles cumulent plusieurs difficultés les ayant conduites à vivre en marge de la société classique. A partir d'un document de réflexion intitulé « Histoire d'une pédagogie » écrit pour le centenaire de l'association par la direction pédagogique de la SDAT, les troubles vécus par ces personnes peuvent être répartis en quatre catégories :

- ✓ relations avec l'environnement dégradées,
- ✓ rapports à soi altérés,
- ✓ rapports au travail détériorés,
- ✓ rapports au logement compromis.

Tous ces troubles conjugués nécessitent une prise en charge globale de la personne, et la mise en activité de travail s'inscrit dans une démarche plus globale de prise en charge : un référent social traite parallèlement les problématiques liées à la santé, au logement, etc…

Les valeurs mises en exergue par l'association conduisent à tenir compte de l'histoire et du parcours de chaque personne embauchée afin de construire une réponse individualisée. Les activités proposées sont une base de travail pour une reconstruction

professionnelle individuelle, mais en aucun cas une fin en soi. Si l'objectif ultime est celui d'une insertion professionnelle dans l'entreprise ordinaire, les moyens doivent être mis en œuvre pour construire une réponse individualisée de prise en charge.

Pour construire cette approche associative, il y a une vingtaine d'années, le directeur adjoint pédagogique a mené avec le directeur général une réflexion autour du concept d'exclusion. Elle s'est appuyée sur les expériences au quotidien des professionnels, mais également sur des sociologues qui ont étudié les processus conduisant à ces phénomènes. La référence à ces professionnels et à leurs études est importante pour la compréhension qu'ils apportent sur les processus menant à l'exclusion, et, par conséquent, pour le choix pris par l'association quant aux publics accueillis.

Serge PAUGAM[10] tente de définir trois catégories dans la population qui relève de l'aide sociale :

LES FRAGILES	**LES ASSISTES**	**LES MARGINAUX (rupture plus ou moins longue avec la société, exclusion quasi totale)**
Fragilité négociée Pas de difficulté à aller négocier auprès des services sociaux car on sait que l'on va s'en sortir	Assistance différée Forte motivation pour l'emploi ; besoin d'une aide, mais refus du suivi régulier par un travailleur social	Marginalité conjurée Réaction au bout d'un certain nombre d'années de «galère » à aspirer à un changement ; s'accrocher aux valeurs sociales (logement) ; vouloir s'en sortir, rentrer dans les normes
Fragilité intériorisée On commence à faire un pas vers ce sentiment d'être autrement ; atteinte à l'image de soi	Assistance installée Motivation plus faible pour l'emploi ; dépendance relativement forte et attitudes coopérantes vis-à-vis du travailleur social	Marginalité organisée Organisation dans une position sociale d'exclusion ; la personne tient à son organisation.
	Assistance revendiquée Attitudes critiques vis-à-vis du social ; aucune motivation pour l'emploi ; très exigeant envers le travailleur social	

[10] PAUGAM S., SCHNAPPER D. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 1994, 256 p.

En complément, Robert CASTEL[11] parle de désaffiliation caractérisant un processus de rupture du lien social vécu par les personnes en situation de fragilité. Le processus d'exclusion est fait de ruptures conduisant à l'isolement : pour certains profils d'individus tels que les clochards ou les chômeurs de longue durée, l'absence d'intégration par le travail se conjugue avec l'absence de relations sociales.

L'association n'a pas, à ce jour, formalisé de projet associatif. Toutefois, des valeurs précises se sont construites au fil des années par l'expérience et se sont transmises par la personnalité des directeurs généraux successifs. Aujourd'hui, les catégories définies par S. PAUGAM et R. CASTEL sont devenues des références associatives en terme de prise en charge. Je dois tenir compte dans le dossier présenté que le public pris en charge s'inscrit principalement dans la catégorie des marginaux et dans celle des assistés (assistance installée ou revendiquée). L'analyse des fonctionnements et les préconisations que je suis amenée à faire doit prendre en compte ces paramètres et les caractéristiques précises des publics ciblés.

1.4.2 Le public accueilli dans les chantiers d'insertion

Après une partie théorique, il m'a paru intéressant de définir les caractéristiques actuelles du public accueilli dans les chantiers d'insertion de la SDAT. C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration de ce dossier, j'ai réalisé une étude statistique des personnes ayant signé un contrat aidé dans les chantiers d'insertion entre 2004 et 2006. Plusieurs critères m'ont servi de base d'analyse. Ils mettent en évidence plusieurs constantes caractérisant le public et son mode de prise en charge :

- ✓ le personnel féminin représente les deux tiers des personnes accueillies. Sur le département de la Côte d'Or, peu d'activités sont développées à destination d'un public féminin, ce qui explique ce pourcentage majoritaire.
  La population féminine est peu qualifiée. Elle est majoritairement d'origine étrangère ce qui conduit souvent à la prise en compte de l'analphabétisme[12].

- ✓ quant à l'âge des personnes accueillies, les statistiques mettent en évidence que les jeunes de 18 à 25 ans sont faiblement représentés (environ 12%). Cela s'explique

[11] CASTEL R. *Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard, 1995, 490 p.

[12] Analphabétisme : relatif aux personnes ne sachant ni lire, ni écrire par faute d'apprentissage.

par le fait que les activités proposées ne sont pas très attractives pour un public jeune, que les salaires sont peu motivants et que d'autres dispositifs de prise en charge sont mis en oeuvre, tels que ceux proposés et mis en œuvre par les missions locales.
Par contre, le nombre de personnes de plus de 50 ans progresse. Ces personnes connaissent souvent des problèmes de santé et des difficultés physiques ;

- ✓ Le type de contrats proposé évolue en fonction des politiques sociales mises en œuvre et des orientations définies au niveau national. C'est ainsi que les statistiques de 2005 indiquent la transition entre la fin des contrats emploi solidarité (CES) et la promotion des contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) dans les chantiers d'insertion. Alors qu'en 2006, l'accent a été porté sur les contrats d'avenir (CA) par une application plus systématique des critères de sélection et la mise en place d'avantages financiers renforcés par le biais de taux de prise en charge dérogatoires ;

- ✓ concernant les ressources des personnes accueillies au moment de leur embauche, il est important de noter que près de 30 % des personnes sont considérées comme sans ressources (démission, radiation des minima sociaux, ressources par rapport à un tiers…). Les autres bénéficient des minima sociaux ou d'autres aides sociales ;

- ✓ le niveau de formation est un facteur aggravant, puisque 80 % des personnes se situent entre les niveaux 5 et 7[13], qui correspondent, soit à la scolarité obligatoire, soit à une constatation d'illettrisme[14] ou d'analphabétisme ;

- ✓ 75 % des personnes ont un référent social. Les référents sociaux sont souvent les prescripteurs au moment de l'embauche. Il s'agit des structures d'insertion sociale gérées par la SDAT (CHRS, actions sociales sur les quartiers,…), mais aussi le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville de Dijon, les unités territoriales d'action sociale du conseil général, l'ANPE, les organismes assurant l'accompagnement des travailleurs handicapés,… Pour les personnes sans accompagnement au moment de l'entrée dans le dispositif (25 %), un travail sur les relais à construire est effectué en début de prise en charge.

---

[13] Selon la nomenclature interministérielle par niveau de formation. Pour préciser les statistiques internes à la SDAT, deux niveaux ont été ajoutés : niveau 6 pour l'illettrisme et niveau 7 pour l'analphabétisme

[14] Illettrisme : relatif aux personnes ne sachant ni lire, ni écrire du fait d'un défaut de maîtrise de l'apprentissage ou de la perte de l'apprentissage initial.

- ✓ le travail de partenariat se développe avec l'ANPE qui, par une meilleure connaissance du travail réalisé et des publics accueillis, est prescripteur au moment des embauches pour des personnes ayant des problématiques spécifiques reconnues.

L'étude statistique vient confirmer les orientations de l'association en matière d'accueil. Les freins à l'emploi sont nombreux en début de parcours, et les actions individuelles mises en œuvre relèvent à la fois de l'accompagnement social (santé, logement, suivi social), de l'aide dans les démarches administratives et de l'accompagnement dans l'insertion professionnelle (recherche d'emploi et de formations). Il ne s'agit pas de mettre les personnes en échec. La mise au travail, en fournissant une activité d'utilité sociale et un statut de salarié, doit être un levier pour l'insertion. Dans son parcours chaotique, la personne doit être rassurée par sa remise au travail et son accompagnement social.

1.4.3 La place des chantiers d'insertion au sein de l'association

➥ Une structure d'insertion par l'activité économique au service de la mission sociale de l'association

Le développement de l'association s'est réalisé autour des CHRS, établissements habilités pour recevoir des personnes sans logement dans le but d'une réinsertion dans la société :

- une structure d'accueil d'urgence et d'orientation, agréée CHRS depuis 1978, qui est un observatoire des personnes sans logement et une plate-forme d'orientation vers des solutions d'insertion ;
- un CHRS d'insertion fonctionnant en internat, agréé en 1976 ;
- deux CHRS, agréés respectivement en 1984 et en 1993, fonctionnant avec des logements éclatés et accueillant des familles et des personnes asociales ayant des problématiques psychiatriques ;
- une maison de retraite de 30 places, autorisée par le conseil général pour l'accueil de personnes marginalisées âgées.

L'ensemble de ces structures représente un nombre de 230 places réparties sur Dijon et son agglomération.

Des services spécialisés ont simultanément été mis en œuvre et développés afin d'apporter des appuis techniques aux travailleurs sociaux : antenne médicale, service

logement, passerelle vers la formation et ateliers de mise au travail. Si certains outils spécialisés sont récents, les activités de mise au travail ont accompagné le développement des outils d'insertion sociale, ce qui explique leur importance historique au sein de l'association.

➥ Une histoire forte de 100 ans d'expérience

Dès sa création le 13 mars 1903, la SDAT dispose d'un atelier de mise au travail installé sur le même site que le foyer d'hébergement. Conformément au but de l'association, l'atelier permet d'offrir un travail aux hommes sans emploi, sans domicile, ni ressources, en contrepartie d'un hébergement au foyer et ainsi éviter qu'ils ne se livrent à la mendicité.

Le travail proposé dans cet atelier était la confection d'allume-feu. Jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale, l'atelier a fonctionné de manière artisanale. En 1951, une nouvelle équipe dirigeante décide de la transformer en entreprise rentable :

- par l'acquisition d'un matériel plus moderne,
- par la signature d'un contrat exclusif avec la Compagnie des Wagons – Lits qui consistait en la livraison de deux wagons par mois d'allume-feu pour les chaudières et les cuisinières.

Cette activité s'est poursuivie pendant 25 ans, jusqu'en 1970.

Entre-temps, trouver de nouveaux locaux s'était imposé et la ville de Dijon avait mis à disposition gratuitement les anciens lavoirs municipaux en 1963. Ils ont accueilli les activités de mise au travail de la SDAT jusqu'en 2003.

La fabrication des allume-feu cessa en 1970. Mais, par anticipation, dès 1965, de nouvelles activités ont vu le jour, en particulier les travaux à façon réalisés en sous-traitance pour le compte d'entreprises de la région dijonnaise (OREGA, SEB, AMORA,…). L'association avait également accepté la proposition de la ville de Dijon d'assurer la concession des travaux de creusement des tombes au cimetière.

➥ La place actuelle des dispositifs d'insertion professionnelle dans l'association

De 1980 à nos jours, les dispositifs d'insertion professionnelle se sont développés pour accompagner l'évolution des dispositifs d'insertion sociale, dont ils assurent la complémentarité dans la prise en charge :

⇨ L'activité de creusement des tombes et d'entretien du cimetière se poursuit grâce aux appels d'offres favorables et à l'habilitation de l'association pour les travaux funéraires. Elle accueille une dizaine de personnes rencontrant des difficultés sociales et ayant le statut de salariés rattachés à la convention collective ;
⇨ Un service « entretien des bâtiments », sous statut d'entreprise d'insertion peut accueillir 10 personnes en contrat à durée déterminée d'insertion. Ses missions consistent principalement en l'entretien de logements au profit de personnes à faibles ressources, suivies par des services sociaux (papiers peints, peinture, rénovation…)

Ces deux activités n'entrent pas dans l'objet de l'étude présente, mais méritent d'être citées car ce sont des réponses qui permettent de créer un parcours d'insertion pour les personnes.

⇨ Les trois chantiers d'insertion ont été agréés et conventionnés comme tels en 2001 pour 88 postes en insertion (CA et CAE). En référence à la circulaire N°44 du 10 septembre 1979, ils peuvent accueillir des personnes hébergées en CHRS et rémunérées sous forme de pécule.
On distingue les trois activités suivantes :

- l'atelier de sous-traitance à caractère industriel qui reste la première marche vers l'insertion professionnelle grâce à ses tâches simples et répétitives,
- l'activité « nettoyage » qui propose des prestations d'aide-ménagère et de blanchisserie. La clientèle est constituée principalement de personnes à faibles ressources ou de services sociaux,
- l'activité « vêtementerie » qui a été créée en partenariat avec le Secours Catholique. Elle propose des activités de collecte, de tri et de vente de vêtements usagés.

En 1991, la gestion financière, administrative et comptable de ces activités de mise au travail a été rationalisée par la création d'un établissement secondaire : « SDAT'ENTREPRISE ». Cet établissement est administrativement autonome, mais juridiquement rattaché à l'association : il n'a pas de personnalité morale propre.

En 1995, un dispositif passerelle entre le champ de la formation et le champ de l'insertion sociale a été créé conjointement avec un organisme de formation. Ce dispositif, dénommé Espace Permanent d'Insertion (E.P.I.) a pour mission l'évaluation des personnes reçues et l'orientation vers des formations pré-qualifiantes ou qualifiantes adaptées ou vers des ateliers de mise au travail. Le personnel affecté sur ce dispositif, émanant du secteur social, a pour mission l'embauche dans les chantiers d'insertion et le suivi des contrats.

En 2001, l'association, contrainte de libérer les locaux mis à disposition gratuitement par la ville, est devenue propriétaire de locaux industriels qu'elle partage avec d'autres acteurs de l'insertion par l'économique (une structure « d'Adaptation à la Vie Active » et une entreprise d'insertion). Cette mise en commun de locaux a été le moteur d'un partenariat, d'une mutualisation des moyens et d'une synergie dans les pratiques de prise en charge.

En 2005, SDAT'ENTREPRISE s'est porté tête de liste d'un projet européen dans le cadre des fonds EQUAL, nommé Acc'Ent. Il a pour objectif de favoriser les sorties vers l'entreprise ordinaire pour les bénéficiaires des chantiers d'insertion. Le financement de ce dispositif d'une durée de 3 ans doit se terminer fin 2007.

Dans ce dernier paragraphe, j'ai fait une description exhaustive de tous les services mis en œuvre dans le cadre de l'insertion professionnelle. Dans ce dossier, je ne peux pas m'intéresser à tous les dispositifs qui sont complémentaires, mais ont chacun leur spécificité. Je fais le choix de ne développer que le dispositif chantier d'insertion qui représente l'activité principale avec 88 postes d'insertion et 1,73 million d'euros de chiffre d'affaires. Je tiendrai également compte, dans un souci de cohérence, des dispositifs amont et aval qui distinctement s'occupent de l'embauche et des solutions de sorties.

Conclusion de la première partie.

Le travail agit comme levier de l'insertion.
Depuis les années 70 et la crise économique qui laisse à la marge de la société un nombre important d'individus, les politiques sociales en faveur de l'emploi impulsent des logiques qui oscillent entre l'assistanat et l'incitation active au retour à l'emploi.

Les structures d'insertion par l'activité économique, notamment les ateliers et chantiers d'insertion, évoluent dans cette mouvance, et sont aujourd'hui, interrogées sur leur finalité et l'évaluation de leurs résultats.

L'association, depuis sa création, a toujours considéré les activités de mise au travail comme un levier de l'insertion pour le public très désocialisé dont elle s'occupe. Les changements rapides du contexte économique, technologique, culturel et social l'interrogent sur ses capacités d'anticipation, de réactivité et d'adaptation. L'utilité sociale des chantiers d'insertion a fait jusqu'à aujourd'hui ses preuves et doit être pérennisée, malgré les contraintes économiques croissantes.

2 Une analyse des fonctionnements

Dans l'organisation de l'association SDAT, les activités de mise au travail ont participé au développement des activités d'insertion. Elles ont donc un rôle fondamental et sont identifiées comme outil complémentaire oeuvrant à la prise en charge globale des personnes accueillies.

Conjointement, les politiques publiques nationales en faveur de l'emploi prennent des options libérales qui rendent obligatoires une mutation des dispositifs. Ce contexte mouvant interroge les fonctionnements. En position de direction, une connaissance précise des points forts et des points à améliorer des chantiers d'insertion de l'association s'impose afin de pouvoir anticiper, décider et adapter : trois atouts pour assurer la pérennisation de l'outil.

2.1 Une mutation de l'outil

2.1.1 D'un outil social à un outil économique : une période de transition

En 2007, une enquête de la Cour des Comptes, complétée par un rapport d'information du Sénat[15] portait sur *« l'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi »*. Il est important de citer plusieurs constats et propositions émanant de ces documents car ils peuvent avoir un impact direct sur le fonctionnement à venir des structures de mise au travail :

- *« les contrats aidés ne sont plus l'instrument privilégié de la politique de l'emploi qui passe désormais par les allégements généraux de charges sociales sur les bas salaires » ;*

- *« le rapporteur regrette qu'il soit recouru massivement à des contrats aidés dans le secteur non marchand, estimant qu'il s'agissait d'aides sociales, sans aucun intérêt pour l'insertion durable dans l'emploi… » ;*

- *« la commission des finances met en garde contre la préférence parfois accordée aux contrats du secteur non marchand, au prix d'un subventionnement doublé par rapport à celui du secteur marchand et d'une insertion factice » ;*

- suivent également plusieurs constats : une relative insuffisance de l'évaluation, la nécessité de simplifier de façon drastique la multiplicité des contrats sous la forme d'un

[15] DASSAULT S., Rapport d'information du Sénat n°255. *L'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi.* www.senat.fr

contrat unique, la mobilisation insuffisante des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés) en faveur de la formation des bénéficiaires de contrats aidés, une réglementation trop évolutive qui crée de l'instabilité.

Ce résumé met en évidence que les structures du secteur non marchand sont mises sur un pied d'égalité avec les structures du secteur marchand et que leurs résultats sont comparés. Les différences entre l'outil social et l'outil économique s'estompent.

En mai 2006, un rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion a été établi par l'IGF et l'IGAS[16]. La mission recommande *« une réforme substantielle du dispositif des financements des ACI »* par :

- la reconnaissance de la valeur économique du travail effectué par les salariés en insertion. L'aide actuellement allouée en fonction de la masse salariale serait supprimée au profit d'une aide forfaitaire au poste. Celle-ci couvrirait la prestation d'insertion assurée par les ACI. Elle serait modulée en fonction de la typologie du public et des résultats atteints dans les parcours vers l'emploi ;
- une révision des modalités d'octroi des aides à l'accompagnement et de participation des départements pour tenir compte des incidences de la décentralisation du RMI ;
- l'ouverture des ACI vers des activités commerciales du secteur concurrentiel. A ce jour, les recettes propres des ACI devraient être limitées à 30 % des charges brutes de fonctionnement pour l'obtention d'une reconnaissance « utilité sociale ». Il est également envisagé un recours élargi aux marchés publics afin d'activer d'autres dépenses publiques en faveur de l'insertion.

Ces propos et ces orientations conditionnent la réflexion des décideurs politiques. En assurant une fonction de direction, il est important de les connaître et d'anticiper les conséquences de ces possibles évolutions. D'autant plus qu'elles auront des incidences sur le métier de directeur. Ce dernier devra acquérir des compétences de « chef d'entreprise » puisque l'efficacité économique deviendra un support important de la mission sociale de la structure.

Ces orientations sont toutefois inquiétantes car elles n'évaluent le résultat qu'en terme de taux de sorties positives. Elles ne tiennent compte ni de la typologie des publics accueillis

[16] DESMAZURES D. (IGF), C.LENOIR (IGAS), et al. *Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion.* Mai 2006. 64 p.

ni du pourcentage majoritaire d'individus fragiles qui ont besoin d'un parcours d'insertion plus long pour accéder à l'emploi durable. Pourtant, les dispositifs d'action sociale en faveur de l'emploi ont des incidences économiques positives. Par exemple, une étude[17] réalisée dans les Pays de Loire à l'initiative du CNIAE, en 2004, prouve que les structures d'insertion par l'activité économique de la région ont créé une richesse nette de 40 millions d'euros. En coûts évités pour la collectivité, ce sont 69 millions d'euros qui ont été économisés. Cette étude devrait être généralisée à toutes les régions afin que les décideurs aient une vision de la situation intégrant des données plus complètes que le simple résultat d'un dispositif.

2.1.2 Une volonté de mesurer l'efficacité des crédits alloués

Les priorités données à la remise en activité des personnes sans emploi dans les politiques de l'emploi ont conduit les pouvoirs publics à injecter des crédits jugés importants, en particulier dans les aides aux postes. Les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances. Le taux de retour à l'emploi reste faible : 40 % en moyenne.

En août 2001, la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) a réformé en profondeur la gestion de l'Etat, pour la rendre plus démocratique et plus performante. Elle s'applique à toute l'administration depuis janvier 2006. Cette réforme a des incidences sur tous les dispositifs financés par l'Etat. En effet, la nouvelle organisation budgétaire plus lisible a permis le renforcement du rôle du Parlement qui ne vote plus seulement les dépenses nouvelles, mais le budget de chaque mission. Cette nouvelle démarche nécessite donc une mesure de l'efficacité des dépenses publiques par le biais d'évaluations précises et d'indicateurs de performance.

C'est ainsi que le dispositif « chantier d'insertion » est évalué à partir du taux de sortie positive (contrats à durée indéterminée ou contrats à durée déterminée de plus de six mois). Le renouvellement des conventionnements dépend de ces résultats. Cette situation est contradictoire par rapport à la typologie des publics accueillis définis par les textes comme très éloignés de l'emploi et par rapport à la durée de prise en charge qui ne peut pas excéder 24 mois.

---

[17] FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE, *Le livre des Etats généraux : L'exclusion n'est pas une fatalité !.*Paris : FNARS, 2006. 159p. Chapitre4 : les exclus de l'emploi et les travailleurs pauvres, p 57.

Les fédérations s'inquiètent des dérives possibles du système : possibilité de sélectionner les personnes à l'entrée et exclusion d'une catégorie trop éloignée non prise en charge par d'autres dispositifs. Elles préconisent de mettre en place des outils d'évaluation pertinents et négociés tenant compte de la double dimension de l'IAE insertion sociale/accès à l'emploi[18].

Les chantiers d'insertion de la SDAT se trouvent dans cette situation paradoxale : conserver le public correspondant aux statuts, à savoir des personnes désocialisées, éloignées de l'emploi, et, travailler sur les sorties positives pour garder l'agrément. Par exemple, si je me réfère aux statistiques relatives aux personnes accueillies (voir partie 1), je constate que de nombreux freins à l'emploi existent : niveau de qualification, problèmes de comportement, de santé, d'alcoolisme…. Le profil est néanmoins en adéquation avec la typologie du public ciblé par l'association, en référence aux catégories de S. PAUGAM. Par contre, si je respecte les orientations des textes législatifs en termes de durée de prise en charge et de taux de sorties, les résultats de la structure apparaissent comme faibles. Je me retrouve alors confrontée à deux questions :

- dois-je sélectionner les personnes à l'entrée du dispositif pour avoir un taux de réussite satisfaisant ? Que deviennent alors les valeurs associatives ?
- dois-je maintenir l'accueil sans sélection du public cible de l'association ? Comment dois-je faire reconnaître mes spécificités auprès des financeurs afin que la structure ne soit pas pénalisée ? Quels outils d'évaluation dois-je mettre en place ?

Représentant la SDAT à une réunion de réflexion sur ce sujet avec le directeur de la DDTEFP en charge de faire respecter les textes et les recommandations qui s'imposent à lui, j'ai senti néanmoins une possibilité d'ouverture et de négociation sur les critères d'évaluation. Sous l'impulsion de la FCI 21, il a déjà pris conscience des difficultés liées à l'évaluation et a défini plus largement les sorties positives en les étendant à quatre critères (CDI, CDD de plus de 6 mois, entrées en formation, entrées dans une autre structure d'insertion).

En outre, conjointement avec le conseil général qui est un partenaire financier des chantiers d'insertion, il a commandé en 2007 une étude au cabinet lyonnais PLURICITE pour dresser un état des lieux départemental et élaborer des outils de pilotage de l'IAE en

[18] FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE, *Le livre des Etats généraux : L'exclusion n'est pas une fatalité !* Paris : FNARS, 2006. 159p. Chapitre4 : les exclus de l'emploi et les travailleurs pauvres, p 65.

Côte-d'Or. Les résultats de cette étude, à laquelle ont été associées les associations concernées, n'ont à ce jour pas encore été diffusés.

Une réflexion se met en place sur l'évaluation des dispositifs. Les collectivités locales partenaires montrent une volonté d'intégrer les prestataires dans la réflexion et l'élaboration des outils. Dans cette dynamique, je dois affiner mes arguments en m'appuyant sur les professionnels techniques et sociaux. L'analyse collective de leur travail doit permettre de mettre en valeur des critères d'évaluation différents des sorties positives (amélioration de la santé, du comportement, de la relation aux autres, de la stabilité dans un logement). Même si cela ne conduit pas directement à l'emploi, ces critères sont positifs par rapport à l'insertion sociale et contribuent à une diminution des coûts induits : diminution des remboursements sécurité sociale du fait d'une amélioration de la santé, diminution des interventions policières ou judiciaires du fait d'une amélioration du comportement dans les logements ou les quartiers,…

2.2 Le positionnement des chantiers d'insertion de la SDAT

Le positionnement d'un dispositif par rapport à l'ensemble des offres de services est important à étudier, car il consiste à définir sa place et sa reconnaissance sur un territoire et au sein d'une institution. Il peut constituer un point fort sur lequel s'appuyer pour promouvoir des changements ou un point faible qui deviendra la priorité du travail.

2.2.1 Une définition de la notion de positionnement

Le positionnement est une notion technique issue de l'entreprise commerciale et industrielle. La stratégie marketing s'en inspire pour définir *« la position que l'on va chercher à donner aux produits de l'entreprise par rapport aux produits et marques concurrents »*[19]. Le positionnement est *« la conception d'un produit dans le but de lui donner une place déterminée dans l'esprit du consommateur »*[20].

Le secteur social, après une phase de développement, est en train de se structurer, et cette notion peut aujourd'hui être transposée au secteur social et médico-social car il

[19] LINDON D. *Le Marketing.* Paris: Editions Fernand Nathan, 1981.

[20] KOTLER P., DUBOIS B. *Marketing Management*. Paris : Publi-Union Editions, 1986.

s'agit d'identifier la place de l'offre par rapport au marché. La réflexion issue des schémas départementaux répond à cette nouvelle démarche.
Cette préoccupation, récemment apparue chez les dirigeants des structures sociales et médico-sociales, s'explique par plusieurs évolutions :

- la modification des dispositifs qui s'orientent vers un contrôle a posteriori,
- une obligation de rationalisation des coûts avec une mesure de l'efficience des actions,
- une affirmation des bénéficiaires comme clients,
- un développement de la concurrence : diversité des prestations, entrée du secteur lucratif.

Les chantiers d'insertion ne sont pas exclus de cette démarche qui est d'autant plus renforcée que l'action sociale s'appuie sur la rentabilité des activités économiques.
Il me parait intéressant de développer cet aspect du problème en deux parties :

- le positionnement des chantiers d'insertion par rapport aux orientations politiques locales,
- le positionnement des chantiers d'insertion par rapport à l'offre de services de l'association.

2.2.2 Le positionnement par rapport aux orientations politiques locales

L'intervention déconcentrée de l'Etat agit au travers de la DDTEFP qui gère les dossiers. Mais, l'étude des besoins en termes de demandes (bénéficiaires) et d'offres (prestataires) est réalisée par le CDIAE, qui coordonne l'ensemble des dispositifs du champ de l'IAE. Cette instance accorde les agréments et détermine les conventionnements avec les prestataires.
Les chantiers d'insertion répondent à un besoin d'aide à l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi et les listes d'attente démontrent que les capacités d'accueil actuelles correspondent à une réalité.

Le conseil général de la Côte-d'Or est également un partenaire actif du champ de l'IAE. Il vient de publier son Programme Départemental d'Insertion pour la période 2007-2010. La politique départementale s'est donné comme priorité l'insertion professionnelle (page 25 du document). L'un des axes de développement et d'action dans ce domaine est de *« développer les chantiers d'insertion (1ère étape d'un parcours d'insertion professionnelle pour les publics en grande difficulté) en particulier sur les territoires ruraux et diversifier*

les supports d'activité des chantiers de manière à augmenter le nombre de places offertes aux femmes. »

Il se décline en plusieurs actions :

« - développer et favoriser la diversification de l'offre d'insertion, en fonction des besoins des territoires et des publics ;

- privilégier un encadrement de qualité des personnes accompagnées, en alliant des compétences techniques et d'accompagnement social des publics ;

- encourager les démarches de mutualisation des moyens des acteurs dans l'objectif principal de favoriser les placements en emploi durable des salariés en insertion ;

- instaurer un mode de financement permettant de tenir compte des disparités… ;

- évaluer l'action menée par les associations encadrant ces chantiers d'insertion. ».

Les financeurs cités précédemment et les partenaires prescripteurs des personnes à l'entrée du dispositif positionnent les chantiers d'insertion de l'association comme ayant la volonté et la compétence pour accueillir des personnes éloignées de l'emploi, cumulant des problématiques de comportement. Plusieurs témoignages de personnes représentant ces instances m'en ont apporté la preuve. Cette image reconnue à l'extérieur est un élément positif à prendre en compte dans les préconisations, notamment pour valoriser le travail quotidien effectué par les salariés.

En conclusion, je pense qu'il est important de retenir que l'action est légitimée pour trois ans par les décideurs de la politique locale et que l'image donnée à l'externe est conforme aux orientations de l'association en terme de typologie du public accueilli. De plus, certaines actions indiquées dans le programme départemental d'insertion (PDI) feront l'objet des préconisations développées dans la troisième partie, à savoir l'encadrement de qualité, les démarches de mutualisation, l'évaluation des actions.

2.2.3 Les critères de positionnement des chantiers d'insertion de l'association

Sur le département de la Côte d'Or, treize associations sont agréées « chantiers d'insertion » pour un conventionnement global de 420 postes (CA et CAE).
La SDAT représente à elle seule 20 % des réponses du dispositif en étant conventionnée pour 88 postes sur trois chantiers d'insertion dont les activités sont spécifiques. Elle accueille ainsi chaque année environ 150 personnes différentes sur les activités de mise au travail.

Le directeur de ce secteur peut donc exercer une certaine influence sur les politiques publiques locales, d'autant plus renforcée par des positions soutenues par l'association :

- la volonté forte de ne pas entrer en concurrence avec les autres associations sur les secteurs d'activités du second œuvre du bâtiment, de la rénovation de patrimoine… ;
- la volonté forte de développer des activités à destination de personnel féminin. 66 % des personnes accueillies sont des femmes, qui plus est d'origine étrangère. En fonction de leur compétence repérée et de leur projet professionnel, elles travaillent sur les activités de sous-traitance, d'aide-ménagère, de lingerie ou de vêtementerie, en mixité avec le personnel masculin. Cette caractéristique propre à l'association SDAT doit être maintenue dans la réflexion sur le développement ou la restructuration des activités ;
- la volonté de conserver au sein d'une même structure plusieurs activités afin de favoriser les parcours, les réponses adaptées et individualisées, les possibilités de sorties vers un panel plus grand d'entreprises classiques.

Par contre, l'absence de projet négocié et formalisé, et le manque de communication entre les professionnels de l'insertion sociale et ceux de l'insertion professionnelle génèrent des points de tension, et une évolution parallèle des deux secteurs. Se développent ainsi des logiques contradictoires qui influent sur le personnel d'encadrement :

- le secteur social considère la mise au travail comme un outil de la prise en charge globale, ce qui doit se traduire par un accueil sans sélection des publics quelle que soit la problématique,
- le secteur travail doit tenir compte des facteurs de rentabilité qui sont en contradiction avec les capacités et/ou les compétences de certaines personnes accueillies.

En conclusion, je constate que ce dispositif bénéficie d'un positionnement reconnu sur le département et d'un projet validé. Il reste néanmoins à agir sur la communication interne pour valoriser l'action et l'ancrer plus efficacement dans les missions d'insertion de l'association.

2.3 Le personnel au service d'un projet aux contours confus

2.3.1 L'étude des effectifs

La prise en charge des personnes en insertion dans le secteur professionnel est assurée par trois dispositifs distincts :

- EPI pour l'évaluation des personnes et les embauches,
- les chantiers d'insertion, soit trois activités, pour la mise en activité,
- Acc'ent pour favoriser la sortie en entreprise ordinaire.

18,46 équivalent temps plein (etp) de salariés réalisent l'ensemble de ces missions, soit 19 personnes. Ils se répartissent de la manière suivante :

- entre les dispositifs :
  - EPI : 2,00 etp.
  - ACI : 12,71 etp.
  - Acc'ent : 3,75 etp.

- entre les catégories professionnelles :
  - Encadrement : 5 etp (statut de cadre).
  - Equipe Gestion / Administration : 3,60 etp.
  - Equipe d'accompagnement technique : 5,86 etp.
  - Equipe d'accompagnement social : 4 etp.

L'étude du tableau des effectifs (voir annexe N°3) met en évidence des facteurs à prendre en compte dans les préconisations pour préparer l'avenir :

- l'âge moyen.

L'âge moyen du personnel affecté sur cette action est de 47,10 ans. Cette moyenne doit être pondérée par de grandes disparités entre les catégories professionnelles : les équipes d'accompagnement technique et de gestion sont plutôt jeunes (environ 40 ans), contrairement à l'équipe d'accompagnement social.

L'encadrement constitue un point de vigilance du fait d'un âge moyen supérieur à 55 ans, soit une période proche du départ à la retraite. Dans un avenir à 5 ans, il y aura donc un

renouvellement complet de personnel et une perte d'expérience. En terme de gestion du personnel, cette donnée est importante, d'autant que des recrutements extérieurs seront nécessaires.

Cette situation, qui peut paraître inquiétante, peut également avoir des aspects positifs quant à la définition et l'élaboration d'un projet. Il est indispensable d'utiliser les expériences du personnel d'encadrement pour construire une base solide au projet et transmettre ainsi les savoir-faire.

- l'ancienneté dans la structure.

L'âge n'est rien si on ne le compare pas avec le temps passé dans la structure à se forger une expérience.
En moyenne, les salariés travaillent ensemble depuis près de 9 ans, ce qui est une variable indiquant la stabilité. En outre, il est important de noter qu'une grande partie des salariés actuellement en activité sur les chantiers d'insertion ont eu une carrière antérieure au sein de l'association.

- l'équipe d'encadrement.

Elle s'est constituée au fur et à mesure de la création et du développement des activités et des services. Le taux d'encadrement peut paraître élevé (5 etp sur un effectif total de 18,46 etp). La politique d'embauche de l'association est précise sur ce point : plus le dispositif est petit, plus il est nécessaire de mettre à sa tête un salarié compétent, cadre responsable et autonome, qui puisse impulser des idées, un développement, une organisation.
Les financeurs ont reconnu le bien-fondé de ces décisions puisqu'ils ont accepté de financer les postes d'encadrement qui se répartissent comme suit :

- 1 etp sur EPI,
- 1 etp sur Acc'Ent,
- 1 etp sur la coordination et sur l'organisation technique des activités de mise au travail,
- 2 etp sur l'organisation et le développement des activités nettoyage et vêtementerie.

C'est sur cette équipe de professionnels que devront s'appuyer les changements.

- l'équipe de gestion.

L'équipe de gestion a un niveau de qualification et une rémunération correspondant aux attentes du poste. Les travaux de secrétariat, de comptabilité et de suivi administratif sont assurés avec compétence. Il reste à développer les outils d'analyse qui constitueront un ensemble d'indicateurs favorisant la réactivité des activités économiques.
La fin du dispositif Acc'ent financé par les fonds européens s'accompagnera de la perte de 0,75 etp de technicien administratif actuellement en CDD. Ce poste a été créé exclusivement pour répondre à ce dispositif lourd en suivi administratif. Son départ n'engendrera donc pas de dysfonctionnements.

- l'équipe d'accompagnement technique.

Les encadrants techniques travaillent dans les activités de production. Ils sont sur le terrain pour réaliser les services qui seront facturés et pour accompagner les personnes en insertion qui leur sont affectées. Leur action est donc au cœur de la problématique de l'équilibre entre le social et l'économique.

Au moment de l'embauche, leur compétence technique est privilégiée car ils doivent être en capacité de montrer l'exemple, d'être celui qui détient le savoir. Leur capacité relationnelle et d'expertise est toutefois indispensable et doit s'acquérir « sur le tas ». Pour les salariés, c'est un potentiel d'évolution qui n'est pas suffisamment valorisé.

La rémunération offerte à cette catégorie de salariés ne reconnaît pas cette appartenance au cœur de métier : le niveau de qualification, et par voie de conséquence, la rémunération sont les plus faibles de l'ensemble du personnel.
La moitié des recrutements a concerné des personnes bénéficiant de contrats aidés d'insertion à partir de profils de poste vagues.
Les formations sont peu sollicitées par les salariés et rarement organisées par l'employeur.
Un travail de sensibilisation sur la mission doit être entrepris et des formations programmées. Le positionnement de ces salariés dans l'organisation doit être valorisé.

- l'équipe d'accompagnement social.

L'encadrement social est mieux valorisé en termes de rémunération et de niveau de qualification. Cette situation crée un déséquilibre entre deux fonctions qui devraient être complémentaires.

Mais, le déséquilibre se situe également au niveau de l'affectation de ces quatre postes dans les dispositifs de prise en charge :

- ✓ 1 etp est affecté sur EPI pour l'évaluation des publics. Il encadre des activités occupationnelles, hors champ de l'IAE. Sur la base du volontariat, les personnes sont évaluées et orientées vers les dispositifs les mieux adaptés. Il n'intervient donc pas directement dans l'accompagnement social des activités de mise au travail.
- ✓ 1 etp est affecté sur les chantiers d'insertion pour réaliser le suivi « social » des personnes en complémentarité avec les encadrants techniques et pour effectuer le suivi administratif des contrats aidés. Il est financé en partie par l'aide à l'accompagnement issue de l'arrêté du 31 août 2005. Compte tenu du nombre de contrats agréés (88 postes), ce qui revient au suivi d'environ 130 à 140 personnes sur un exercice, c'est une mission difficile à réaliser. Il convient de retravailler ce poste et de transférer des tâches administratives sur le pôle de « gestion ».
- ✓ 2 etp sont affectés sur le dispositif Acc'ent pour créer des liens avec les entreprises ordinaires, créer des réseaux qui favoriseront la sortie des personnes en insertion vers l'emploi traditionnel. Cette action menée depuis 2005 a porté ses fruits et la connaissance réciproque des deux milieux, social et économique, est favorable aux personnes accueillies. Elle nécessite une prospection permanente et une présence sur le terrain. Le financement de ces 2 postes doit se terminer fin 2007 et il est indispensable de pérenniser cette fonction dans l'organigramme de fonctionnement.

2.3.2 Un personnel salarié démobilisé

Cette constatation est suffisamment grave dans la vie d'une institution pour donner lieu à la description d'éléments précis et pour en tirer les conséquences sur les actions à mener. Mais, avant d'aborder cette étape de description, il me semble important de distinguer deux concepts qui peuvent être étroitement liés par ailleurs : la motivation et la mobilisation.

La motivation est personnelle ; c'est un ensemble de motifs nés de la sphère personnelle et de la sphère professionnelle qui pousse l'individu à agir.
La mobilisation dépend d'un tiers et est fortement liée à l'adhésion de chacun aux objectifs de l'entreprise.[21]

[21] LOUBAT J.R. *Penser le management en action sociale et médico-sociale*. Paris : Dunod, 2006, 354p. Chapitre 10 : Mobiliser les personnels, pp. 225-249.

Si un directeur ne peut pas intervenir sur les éléments de motivation qui appartiennent à la sphère privée, favoriser la mobilisation relève de sa compétence car il s'agit de fédérer l'ensemble du personnel autour d'objectifs communs, de donner du sens aux missions effectuées par chacun.

Dans le secteur social, le risque de démobilisation est important car plusieurs facteurs liés à l'essence même du travail social peuvent se conjuguer :

- les populations prises en charge : compte tenu des problématiques sociales rencontrées, il est reconnu que statistiquement dans les ACI, environ 60 % des personnes accueillies ne retrouveront pas d'emplois en milieu ordinaire, alors même que les salariés travaillent pour atteindre cet objectif. Cette situation amène inévitablement des interrogations ;
- les facteurs institutionnels : l'absence de projet clair et de communication interne rend l'action confuse et peu mobilisatrice ;
- les facteurs psycho-sociaux : le sentiment de non reconnaissance par la direction et l'association du travail réalisé par les salariés crée des sentiments de frustration, puis de désintérêt quant aux missions à accomplir.

La jonction de tous ces facteurs autorise la motivation personnelle à prendre le pas sur l'objectif collectif. Alors, le projet peut perdre tout son sens, l'usager n'est plus au cœur de l'action, l'intérêt individuel du salarié devient prioritaire. A terme, cette situation est dangereuse pour l'institution.

Depuis plusieurs années, le pôle « insertion professionnelle » de l'association, dont font partie les chantiers d'insertion, vit un malaise qui a donné lieu à plusieurs études. En effet, l'association réalise prioritairement une mission sociale en faveur de personnes en difficulté. Les chantiers d'insertion sont considérés comme un outil au service de la mission sociale. Mais, les nécessités économiques sur lesquelles l'outil est fondé sont souvent mal comprises et remises en cause par le pôle « insertion sociale » de l'association.

Dès l'année 2000, le comité d'entreprise a décidé de mener une étude sur la structure de mise au travail au sein de l'association. Elle a été menée par interview de tous les salariés par les représentants du personnel. Six thèmes ont été abordés :

- les missions,
- l'intégration au sein de l'institution SDAT,

- l'organisation et le fonctionnement,
- le recrutement du personnel permanent,
- le personnel en insertion,
- le repérage des difficultés de fonctionnement et les perspectives.

Une analyse et quelques propositions constituaient la conclusion du dossier, remis au directeur général en tant que président du comité d'entreprise. Cette étude, réalisée par du personnel interne, peut donc manquer d'objectivité. Toutefois, elle a permis de mettre en évidence des problématiques toujours d'actualité.

Les quelques points suivants peuvent résumer les résultats obtenus :

- à l'unanimité, les salariés ont défini leur mission comme *« la mise au travail de personnes en difficulté sociale » ;*
- mais, *« 68 % des salariés ont une appréciation négative de leur intégration au sein de l'association… soit par absence de reconnaissance, soit par manque de communication » ;*
- il est intéressant de retranscrire intégralement la conclusion sur la partie organisation et fonctionnement, car elle traduit les problématiques rencontrées encore aujourd'hui.

✓ *Il n'existe pratiquement pas de représentation claire et précise de l'organisation globale de SDAT'ENTREPRISE, tant sur le plan des statuts des personnes, leur hiérarchisation entre elles, et les interférences fonctionnelles. Chacun peut au mieux décrire la situation de son lieu de travail.*

✓ *Dans les circuits de décision, on assiste à des stratégies de contournement de la hiérarchie directe, à des parasitages, à des occultations de niveaux de compétence. Le réseau relationnel semble aussi opérationnel que le réseau technique et hiérarchique.*

✓ *Les pratiques de délégation et de relais en cas d'absence de l'un ou l'autre responsable, sont aléatoires, implicites ou fantaisistes.*

✓ *La multiplicité des statuts et des indices de rémunération opère un brouillage des responsabilités, et des concurrences entre les personnes.*

- Concernant les embauches et les compétences requises, il ressort clairement qu'aucune procédure formalisée n'a été réfléchie et mise en place, que les embauches relèvent sans concertation de la direction générale, que les fiches de poste sont inexistantes et que chacun peut avoir une représentation spécifique du rôle de l'autre.

Ce rapport de synthèse développait des propositions d'amélioration. Certaines ont eu un écho favorable, en particulier le regroupement de toutes les activités sur un lieu commun. Cependant, le sentiment de malaise, la confusion dans les rapports hiérarchiques n'ont

pas donné lieu à des réflexions précises. D'autres priorités ont été prises au sein de l'association, d'autant plus que certains points pouvaient être contestés du fait de leur caractère interne.
Mais trois points positifs soulignés restent d'actualité aujourd'hui :

- l'expression des salariés traduit une force vive de travail,
- la dynamique de l'entretien a fait ressortir un appel pressant au changement,
- l'objectif fondamental de chaque salarié reste « être au service des personnes en grande difficulté ».

Une majorité des salariés de l'association se plaignant d'un malaise, d'un stress au travail, d'une inquiétude par rapport à l'avenir, le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) a décidé, au cours du premier trimestre 2007, de mener une étude sur l'ambiance au travail. Elle a impliqué toutes les catégories de salariés, de tous les établissements et services de l'association. L'Agence Nationale d'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) a été chargée de la rédaction du questionnaire, du dépouillement des réponses anonymes et de la synthèse.
75 % des salariés ont répondu et la synthèse distingue les réponses de chaque secteur d'activités, dont la mise au travail. J'ai relevé plusieurs résultats intéressants pour étayer la réflexion de ce dossier :
- perception de la santé : 64 % trouvent le travail stressant et 90 % font référence à des troubles du sommeil liés au travail ;
- perception de l'entreprise : 81 % estiment que le mode organisationnel et hiérarchique est peu efficace et peu pertinent ;
- perception du travail : 82 % ne savent pas clairement ce qu'ils ont à faire, 88 % pensent que l'entreprise ne leur donne pas les moyens nécessaires de réaliser leur travail, 73 % estiment avoir des difficultés à assurer la charge de travail.
- perception du relationnel : 82 % estiment ne pas recevoir d'informations claires et efficaces, 81 % se sentent isolés de leur travail, 82 % ne se sentent pas libres de s'exprimer sans crainte.

Ces quelques données extraites de la synthèse et concernant spécifiquement les chantiers d'insertion confirment et accentuent les sentiments exprimés déjà en 2000.

La démobilisation est caractérisée essentiellement par des facteurs institutionnels qui ne font pas l'objet de plan d'amélioration :

- l'organisation et les liens hiérarchiques,
- la définition des tâches et les moyens donnés,
- la possibilité de s'exprimer et de communiquer.

On peut également ajouter un sentiment d'impuissance par rapport aux personnes prises en charge sachant que statistiquement 60 à 70 % des personnes accueillies ne retrouveront pas de travail en entreprise et poursuivront un parcours chaotique entre les dispositifs et les catégories administratives.

Même si le taux d'absentéisme des salariés permanents reste faible, l'usure se traduit par une perception négative de leur action.

La participation massive à l'enquête exprime une volonté non pas d'abandon, mais de changement.

Ces constatations permettent d'objectiver le malaise ressenti par les salariés, notamment ceux du secteur de la mise au travail, dont les pourcentages d'expression sont systématiquement supérieurs à ceux de l'institution. Je vais donc m'appuyer sur l'exploitation de ces données pour faire des propositions à la direction générale et au conseil d'administration, dans le but d'améliorer la mobilisation des salariés et engager une réflexion sur le pôle insertion professionnelle.

2.4 Une situation financière à consolider

Un chantier d'insertion est une structure à vocation sociale dont les possibilités d'évolution dépendent beaucoup de ses capacités d'autofinancement.
De plus en plus, les fonds publics s'orientent vers un financement des missions d'insertion par le biais de subventions négociables chaque année en fonction des résultats. Les recettes liées à la production (vente de biens et services) doivent couvrir les dépenses de production constituées principalement de la masse salariale.

Au poste de direction d'une structure ACI, les compétences en matière de gestion sont indispensables pour assurer la survie de la structure et poursuivre sa mission sociale.
Le diagnostic doit porter sur :

- la situation patrimoniale à partir de l'analyse financière du bilan. Elle donne l'image des capacités d'investissement tant en terme d'acquisition de biens que de prise de risque sur des décisions de fonctionnement ;
- la situation de gestion liée au fonctionnement et à l'étude des résultats. Elle donne une image des risques à court terme et des marges de manœuvre possibles en terme de fonctionnement.

Pour étayer cette partie du dossier, j'ai élaboré :

- un document d'analyse financière des bilans de 2004 à 2006 du secteur de la mise au travail, présenté en annexe N°4,
- un document d'évolution des résultats de 2004 à 2006 des trois chantiers d'insertion, présenté en annexe N°5.

Ces deux documents permettent d'établir le diagnostic financier suivant.

2.4.1 Situation patrimoniale équilibrée

L'association, en 2003, a pris la décision de devenir propriétaire des bâtiments accueillant les activités de mise au travail.

Cet investissement conséquent de 1,2 million d'euros a permis de renforcer la structure du bilan sur le long terme. Cette analyse se trouve renforcée par deux éléments :

- le bâtiment est situé sur une zone industrielle en pleine expansion et sa valeur de revente éventuelle augmente. Plusieurs offres de rachat sont déjà parvenues à l'association ;
- le plan de financement a été assuré au ¾ par des subventions (FEDER, Conseil Général, Ville de Dijon, …). Le recours à l'emprunt est resté limité, le taux d'endettement est faible (19 %). Il existe donc des capacités de financement qui pourront être utiles pour le renouvellement des installations techniques dont le taux de vétusté est élevé (80 %).

Le fonds de roulement d'investissement est excédentaire et en progression positive, alors même que le cumul des résultats déficitaires antérieurs est élevé (217.000 euros).

La situation à long terme est saine et offre des opportunités de décisions.

La situation à court terme se dégrade. L'évolution du besoin en fonds de roulement est négative et repose sur l'évolution d'une seule donnée : les autres créances.

En effet, le poste des dettes reste constant : il n'y a pas d'évolution significative sur les fournisseurs pour lesquels les délais de règlements sont constants (10 fin de mois) ; quant au poste de dettes sociales et fiscales, les textes en vigueur en termes de délais de paiement ne laissent guère de latitude.

Concernant les créances, une procédure de suivi et de relance régulière a été mise en place qui limite les variations significatives sur ce poste.

Les autres créances font référence aux subventions à percevoir. Ce poste se dégrade de façon significative du fait de la participation des fonds européens qui financent à 50 % le dispositif Acc'ent d'aide à la sortie des bénéficiaires de contrats aidés. Les délais de règlement sont de l'ordre de 24 mois, voire plus.

Pour ne pas recourir au découvert bancaire dont le coût est élevé, l'association a consenti plusieurs avances de trésorerie (pour un montant de 400.000 euros), comptabilisées en compte de liaison et remboursables dès réception des financements en attente.

Ce diagnostic me fournit des points de satisfaction qu'il faut toutefois nuancer avec l'étude de la situation de gestion.

2.4.2 Une situation de gestion fragile

L'action d'insertion professionnelle des bénéficiaires est à ce jour mise en œuvre par trois dispositifs distincts dont les règles de financement sont spécifiques :

① EPI,

② Acc'ent,

Deux dispositifs expérimentaux spécifiques financés à 100 % par des collectivités publiques.

③ les 3 activités de mise au travail relèvent de la réglementation des chantiers d'insertion et ont quatre sources de financement : les exonérations de charges et la prise en charge des coûts salariaux, une participation à l'aide à l'accompagnement, une subvention d'équilibre du conseil général dans le cadre du PDI, des recettes propres liées à l'activité.

Les sources d'inquiétude sont donc différentes selon les dispositifs, et une vigilance constante s'impose pour anticiper et réagir rapidement.

➥ **Les activités financées par des subventions**

Il s'agit des dispositifs situés en amont et en aval des activités de mise au travail.

EPI : Espace Permanent d'Insertion a pour mission l'évaluation et l'embauche des personnes accueillies. Ce dispositif a été financé dans le cadre de la politique de la ville sur la programmation 2002-2006 et sur l'objectif 3 des fonds européens FSE.

En 2007, malgré une évaluation de l'action par un cabinet extérieur reconnaissant la mission importante et confirmée en faveur de la formation, le budget de fonctionnement de l'ordre de 200.000 euros est difficilement équilibré et la pérennité est remise en cause pour plusieurs raisons :

- la nouvelle programmation du FSE définit de nouvelles priorités dans lesquelles il est difficile d'inclure les missions de ce dispositif. De plus, l'enveloppe est en diminution sur la Côte-d'Or de 40 %. La suppression de ce financement correspond à une perte directe de 45 % ;
- les financeurs de la politique de la ville maintiennent leur participation dans le cadre d'une convention d'objectifs de 3 ans, mais ne l'augmentent pas : conseil général, ville de Dijon, conseil régional, Grand Dijon (communauté d'agglomération) ;
- de nouveaux partenaires ont accepté d'intégrer le dispositif, mais avec une participation faible : agefiph, mission locale.

Cette situation financière fragile conduit à une double réflexion :

- comment réintroduire les embauches dans la mission et le fonctionnement des chantiers d'insertion ?
- comment mutualiser l'outil avec d'autres partenaires pour pérenniser la fonction d'évaluation et de passerelle avec le secteur de formation ?

Acc'ent est un dispositif financé par les fonds européens Equal. La convention a été validée sur la période d'avril 2005 à décembre 2007.
La mission de favoriser les sorties vers l'entreprise ordinaire n'aura plus de financement dès décembre 2007. Il est impératif de poursuivre cette mission en déterminant les moyens nécessaires (embauche minimale d'un temps plein de chargé de mission, poursuite des évaluations des bénéficiaires, moyens en terme de formation).

➥ **Les activités de mise au travail**

La problématique principale relève du maintien et du développement des recettes propres, donc d'une réponse satisfaisante aux besoins du marché. Cette constatation conduit à penser qu'une compétence nouvelle doit être présente dans l'institution : savoir vendre les produits et les prestations, également savoir vendre l'insertion des personnes auprès des entreprises classiques.

L'étude de l'annexe N°5 relative à l'analyse des résultats des chantiers d'insertion sur trois exercices laisse apparaître plusieurs faits qui ont et auront une influence sur les futures décisions à prendre :

- une part croissante du personnel dans les charges de fonctionnement qui est due, non pas à une augmentation du nombre de postes, mais au coût de ces postes. Les nouveaux contrats mis en œuvre en 2005 ont supprimé certaines exonérations de charges tant salariales que patronales pour se rapprocher du droit commun ;
- parallèlement, les aides accordées ont diminué, d'où, à activité constante, un coût résiduel en hausse ;
- les structures doivent donc assumer des surcoûts financiers non compensés par un accroissement des subventions par les collectivités locales. En 2006, seule l'aide à l'accompagnement versée par l'Etat en compensation des actions d'insertion est venue augmenter cette ligne budgétaire.

Par conséquent, pour maintenir un résultat en équilibre, voire excédentaire pour générer de l'autofinancement, le suivi des recettes propres devient un clignotant de gestion significatif.

Selon les activités, son évolution est variable.

- l'activité de sous-traitance est fortement dépendante de la situation économique des entreprises et de leur carnet de commandes. Elle est fragile et ne doit son résultat excédentaire qu'à la prise en charge du salaire de l'encadrant sur un budget CHRS, conformément à la circulaire n°44. Cette activité doit être maintenue comme première marche de l'insertion professionnelle, compte tenu de la souplesse et de la facilité des tâches.

- l'activité de nettoyage est bien structurée et se développe. Elle répond à des besoins (blanchisserie et aide-ménagère) auprès de personnes à faibles ressources, pouvant aussi être désocialisées.

- l'activité de vêtementerie est en cours de restructuration. Elle est déficitaire depuis plusieurs années pour des raisons structurelles : la concurrence des vêtements chinois à bas prix conduit les personnes à faibles ressources à délaisser les magasins, dont les chiffres d'affaires sont en chute. Le tri de vêtements n'est plus valorisé.
En 2007, deux magasins sur quatre ont été fermés ; la vente de vêtements collectés, sans tri (« original ») s'est développée. Une nouvelle activité s'est mise en place pour prendre

le relais sans perdre de postes : « le gros nettoyage ». Des équipes de plusieurs personnes interviennent dans des logements sociaux qui ont besoin d'un nettoyage de fond avant une rénovation, d'où sa dénomination. Les clients sont principalement des bailleurs sociaux ou des organismes de tutelle. Cette activité n'entre pas en concurrence avec le secteur du nettoyage industriel, car, compte tenu du degré de saleté rencontré, les marchés étaient jusqu'alors refusés.

Ce transfert d'activités exige une grande vigilance, car l'équilibre financier est obligatoire.

Cette analyse me permet d'être rassurée sur la situation patrimoniale qui servira de point d'appui pour les paris sur l'avenir. Toutefois, je dois rester vigilante sur la situation de gestion : des outils de gestion doivent être mis en place afin d'être réactive. Les compétences en terme de marketing doivent rapidement être évaluées et développées.

Conclusion de la deuxième partie

La structure « chantiers d'insertion » de l'association peut s'appuyer sur les politiques sociales locales qui donnent une priorité à l'insertion professionnelle et qui sont à l'écoute des prestataires sur la question de l'évaluation. De plus, elle peut exercer une influence du fait du poids qu'elle représente sur le secteur.
Toutefois, l'association doit réfléchir sur le positionnement interne de ce secteur par rapport à sa mission d'insertion. La reconnaissance de son action est fondamentale et passe également par la valorisation de la fonction de direction.
Concernant les ressources humaines, il est impératif de s'appuyer sur leur volonté « exprimée » de changement pour les mobiliser et les fédérer autour d'un projet qui donne un sens à leur action envers les usagers.
Pour mettre en œuvre un processus d'évolution, la situation financière laisse apparaître quelques marges de manœuvre. Toutefois, l'équilibre financier du fonctionnement doit être recherché par de nouvelles ressources ou une réorganisation des activités.
Globalement, l'analyse de la situation met en évidence des atouts qui serviront de points d'ancrage pour le pilotage de l'évolution. En effet, pour rendre le dispositif plus cohérent et efficace, les propositions d'amélioration sont détaillées dans la troisième partie.

3 Des préconisations pour piloter l'évolution des chantiers d'insertion de l'association

Les deux premières parties relatives à l'état des lieux des chantiers d'insertion de l'association et à l'analyse de leur fonctionnement ont situé ce dispositif dans une période d'évolution.

Les politiques nationales en faveur de l'emploi, et notamment celles qui régissent le champ de l'IAE évoluent, sous l'influence des orientations internationales et européennes vers une reconnaissance des chantiers d'insertion comme outil économique. La mission sociale, si elle n'est pas remise en cause, doit désormais trouver appui sur l'efficience économique des structures.

Dans cet environnement en mutation, les chantiers d'insertion de l'association vivent une période de crise, qui se traduit par une perte de sens de l'action menée auprès de personnes qui ont pourtant besoin d'une prise en charge de qualité. Les salariés se démobilisent et les réflexions quant à la pérennité sont polluées par des dysfonctionnements organisationnels, humains et économiques.

La délégation, qui m'est confiée au sein de l'association sur toutes les questions économiques et financières m'a permis d'être à un poste d'observation privilégié et de pouvoir aujourd'hui affirmer que la période de crise vécue actuellement doit être perçue comme une opportunité pour obliger l'organisation à prendre un nouveau départ. Dans le cadre de ma formation, j'ai choisi de prendre les chantiers d'insertion comme terrain d'étude et de proposer à la direction générale, voire au conseil d'administration, un plan d'action qui donnera des orientations pour piloter l'évolution nécessaire de cet outil indispensable à l'insertion et, de fait, d'en assurer la pérennité tant éducative que financière.

« La première condition pour qu'un tout soit cohérent, c'est que les parties qui le composent ne se heurtent pas en des mouvements discordants ».

Cette citation de E. Durkheim dans « De la division du travail » m'a servi de base de réflexion pour développer les propositions qui vont suivre. Il me semble effectivement que,

suite à l'état des lieux et à l'analyse restitués dans les deux parties précédentes, l'objectif prioritaire à atteindre est d'assurer la cohérence du projet.

Pour parvenir à ce but, plusieurs étapes sont nécessaires. Dans un premier temps, il s'agit de convaincre le conseil d'administration et la direction générale de la nécessité de créer un poste de direction opérationnelle. Dans un deuxième temps, en me positionnant comme candidate potentielle à ce poste, je développerai les trois grandes lignes directrices qui permettront d'assurer la cohérence du projet et sa pérennité, à savoir :

- mobiliser les ressources humaines,
- asseoir l'image de la structure et inscrire son action dans un territoire,
- pérenniser l'assise financière.

3.1 Reconnaissance d'un poste de direction opérationnelle

3.1.1 La situation actuelle

Actuellement, le conseil d'administration de l'association a donné une délégation unique au directeur général qui est le seul dirigeant pour l'ensemble des activités, qu'elles relèvent de l'insertion sociale ou de l'insertion professionnelle.
Pour réaliser sa mission technique de mise en œuvre des orientations politiques de l'association, le directeur général s'est entouré de directeurs adjoints assurant des responsabilités spécifiques : pédagogiques concernant l'insertion sociale et professionnelle, comptables et financières, gestion des ressources humaines.
Les délégations ne sont pas formalisées, donc pas clairement identifiées. Ce manque de repères écrits, mais également de négociations sur les missions déléguées, ouvre la porte à des interprétations différentes selon les individus. Chaque intervenant a une vision individuelle des missions qu'il doit remplir. Cette situation donne lieu à de nombreuses confusions.

Ainsi, sur les chantiers d'insertion :

⇨ La personne occupant le poste de directeur adjoint a été embauchée à l'origine pour assurer l'encadrement technique des activités. Le secteur de la mise au travail a connu un développement important sur une dizaine d'années, et cette personne, du fait de son expérience, a été promue directeur adjoint en charge de la coordination tant pédagogique que technique, mais, également avec une fonction sous-jacente de gestionnaire, d'organisateur, de développeur. Il était nécessaire d'avoir sur ce secteur clé un adjoint au

directeur. Or, aujourd'hui, force est de constater que la fonction réellement exercée reste essentiellement technique et commerciale, constat déjà validé par l'étude réalisée en 2000 par le comité d'entreprise (voir partie 2). L'absence volontaire du représentant du secteur de la mise au travail aux réunions de direction est un autre exemple significatif du manque de pilotage et d'intégration de ce secteur d'activité au sein de l'association ;

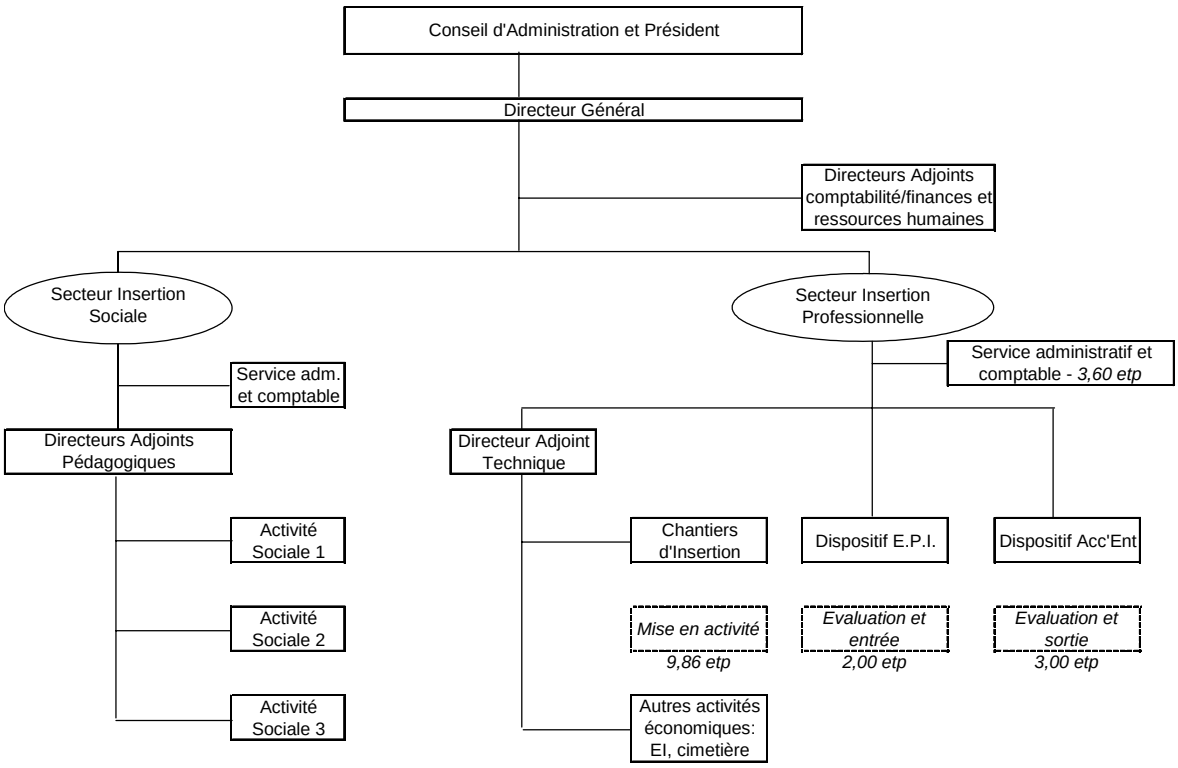
⇨ Les décisions d'ordre stratégique, mais également certaines décisions opérationnelles telles que les embauches du personnel permanent, relèvent du directeur général ;

⇨ Parallèlement, la structure a un lien de dépendance très fort avec le siège social, notamment avec les services techniques tels que la direction des ressources humaines ou la direction administrative et financière. Là où les directeurs adjoints du siège devraient être des conseils dans la mise en œuvre et des guides dans le maintien de la cohérence associatives, ils deviennent des décideurs, voire des exécutants. A titre d'exemple, tous les dossiers de demande de subventions ou les informations complémentaires sollicitées par les financeurs sont élaborés par mes soins dans le cadre de mes fonctions. De même, la gestion du personnel permanent est inexistante tant en terme de procédure d'embauche, que de suivi des compétences ou d'élaboration d'un plan de formation. Quant à la gestion du personnel en situation d'insertion, elle dépend de chaque responsable d'activité, sans souci de cohérence entre les services, ce qui, pour la personne accueillie, est source d'incompréhension et d'instabilité. A titre d'exemple, le règlement intérieur peut être interprété différemment selon le degré de tolérance du responsable, et un retard peut occasionner une sanction différente selon les services.

Les responsabilités sont diffuses. Cette situation ne favorise pas la transparence et la cohérence.

Afin de mieux visualiser la situation, je vous présente ci-après un schéma simplifié de l'organigramme actuellement en vigueur :

Organigramme actuel



3.1.2 Proposition de création d'un poste de direction

Il convient, dans un premier temps, de convaincre la direction générale et le conseil d'administration de la nécessité de créer ce nouvel échelon hiérarchique qui bénéficiera d'une délégation plus étendue que le directeur adjoint actuel et qui devra exercer une mission de direction. Il me semble que, si la double problématique sociale et économique n'est pas dans les mains d'une seule et même personne, il est impossible de construire des réponses pertinentes qui respecteront la personne accueillie.

J'ai conscience que cette proposition est une remise en cause des pratiques actuelles en terme de délégation de responsabilités, mais plusieurs données la rendent crédible :

- depuis sa création en 1903, l'association a toujours associé l'insertion sociale et le travail. Aujourd'hui, l'orientation de la structure vers le champ de l'économie sociale implique une réflexion sur le métier de directeur et l'association doit prendre les décisions indispensables pour assurer la pérennité et le développement de cet outil,

- avec une orientation plus grande vers les pratiques du secteur économique et marchand, une action au plus proche du terrain est nécessaire, de même qu'une réactivité à l'environnement et aux marchés,

- l'analyse de la situation actuelle met clairement en évidence un manque de cohérence dans la direction du dispositif. Compte tenu de la complexité externe et interne de cet outil, la direction générale ne peut plus assurer une gestion directe et doit pouvoir s'appuyer sur un relais interne ayant les compétences pour assurer, par délégation, la direction de cette structure,

- la convention collective permet la création de cet échelon nouveau dans l'organigramme de l'institution. En effet, l'indice de rémunération d'un directeur est lié au montant des charges brutes des activités dont il assure la direction et la comptabilité mise en place permet facilement d'isoler les charges brutes spécifiquement liées aux activités de mise au travail. Je rappelle que ces activités sont regroupées dans un établissement secondaire administrativement autonome. Ce mode de calcul est également intéressant comme outil de motivation puisqu'un développement des activités peut entraîner une augmentation de la rémunération. Cette évolution est effectivement prévue dans la convention collective,

- en terme financier, le coût lié à cette création de poste peut être absorbé. Tout d'abord, il faut noter que la totalité du coût ne sera pas supportée par les chantiers d'insertion puisqu'il aura également pour mission d'assurer la direction des autres structures IAE de l'association (EI et activité cimetière). En outre, en attendant de pouvoir assurer son autofinancement, l'association et le conseil d'administration pourront soutenir cette décision en autorisant le recours aux réserves de façon temporaire (trois exercices maximum).

Une fois cette proposition acceptée, une lettre de mission à destination des futurs candidats sera rédigée afin de préciser les éléments suivants : les limites de la délégation, le profil de poste de directeur dans une association, les principales missions confiées.

➥ Les limites de la délégation

Actuellement, aucune délégation n'est formalisée au sein de l'association, ce qui laisse à chacun un espace de liberté, mais ne favorise ni la transparence, ni la cohésion de l'organisation. Compte tenu du contexte de crise vécue par la structure, une délégation écrite me semble indispensable pour légitimer l'action de ce nouveau poste.

« L'intérêt de la délégation consiste en effet dans le transfert de la responsabilité du délégant sur le délégataire…La délégation doit, en principe être expresse et acceptée par l'intéressé…Le caractère écrit n'est pas obligatoire, mais il est souhaitable. »[22]

Ce poste de direction, nouveau dans l'organigramme, doit recevoir une délégation précise de la direction générale, elle-même l'ayant reçue du conseil d'administration et du président pour mettre en œuvre techniquement les orientations politiques de l'association. Il me semble également important que, dans ce contexte nouveau, la nomination de ce nouveau directeur soit également validée par le conseil d'administration.

Dans le cas présent, la proximité avec le terrain et les capacités de réactivité doivent être favorisées afin d'assurer une cohérence entre les contraintes internes et externes. Par conséquent, la délégation portera sur des aspects étendus tels que :

- la définition de la stratégie d'action à adopter dans le domaine de l'insertion professionnelle,
- la gestion du personnel permanent et en insertion avec l'appui du directeur des ressources humaines du siège,
- la gestion administrative et financière avec l'appui du directeur administratif et financier,
- la gestion du patrimoine immobilier.

Il faut donner à la personne occupant le poste les moyens de la réussite, ce qui passe par une délégation la plus étendue possible s'inscrivant dans une cohérence avec les orientations de l'association et du siège. Toutefois, même si les actions nées de cette délégation sont impulsées par le directeur, elles auront obligatoirement reçu l'aval de la direction générale et auront été réfléchies et travaillées avec les services spécialisés du siège.

➥ **Le profil du poste de directeur dans une association**

Une association se distingue d'une entreprise classique par le fait qu'elle est née de la volonté de plusieurs personnes d'exercer leur citoyenneté et de répondre à un besoin non couvert, ni par l'entreprise marchande, ni par le secteur public. C'est une structure de droit

[22] SACHS B., et al. *Diriger, conduire le changement*. Informations sociales. Paris : CNAF, 2002. N°101. Les établissements sociaux : qui pilote l'avion ? LHUILLIER JM., p.72

privé qui exerce une mission de service public par délégation. Elle participe ainsi aux politiques publiques.[23]

Ses spécificités doivent être mises en valeur :

- les finalités de l'association sont non lucratives, le groupement de personnes n'ayant pas vocation à générer du profit pour elles-mêmes,

- le but d'une association constitue une réponse citoyenne à un besoin social,

- en son sein, coexistent plusieurs catégories d'acteurs qui en font sa richesse : professionnels salariés, bénévoles, militants,

- le projet associatif émanant de l'instance politique doit être le moteur des activités mises en œuvre par les instances exécutives. Dans ces conditions, le binôme président – directeur doit donc fonctionner dans le respect des rôles de chacun,

- l'association doit être au cœur du dispositif social : elle doit être acteur et non seulement prestataire.

Ainsi, être directeur d'une structure oeuvrant dans le champ de l'action sociale, c'est :

- avoir une éthique et des qualités humaines,

- être au centre de trois dimensions étroitement imbriquées les unes dans les autres : le projet, la gestion, la stratégie.[24]

Ce qui peut encore se traduire de façon plus précise par :

- être garant que la mission remplie, la réponse apportée s'inscrivent dans la politique associative et dans la politique locale. La dimension associative est fondamentale car elle donne la légitimité à l'action. La dimension locale doit être prise en compte car elle inscrit l'action dans un territoire et dans un développement local. Le directeur doit se réinterroger régulièrement sur la cohérence de son projet par rapport à l'évolution de l'environnement. Il doit se remettre en cause et anticiper des changements permanents d'adaptation. *« Le meilleur changement est celui qui ne se voit pas. »* [25] *;*

- être garant de la prise en charge des personnes accueillies. Un directeur a la responsabilité des personnes accueillies. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'adultes

---

[23] SCHALLER J.J. et al, *Accompagner la personne en difficulté : politiques sociales et stratégies de direction*. Paris : Dunod, 1999. Chapitre 4 : L'association d'action sociale : modernité et modernisation, pp 51-72.

[24] MIRAMON J.M. *Manager le changement dans l'action sociale*. Rennes : ENSP, 1996, 354 p.

[25] SACHS B., et al. *Diriger, conduire le changement*. Informations sociales. Paris : CNAF, 2002. N°101. Le meilleur changement est celui qui ne se voit pas, KEDOCHIM J., p.86.

en difficulté pour lesquels il faut veiller à leurs droits, à l'écoute de leurs attentes, à la qualité de leur prise en charge ;

- assurer la gestion des moyens dont il dispose et les développer au service du projet, qu'ils soient humains, matériels, techniques ou financiers ;

- fédérer et mobiliser les ressources humaines autour d'un projet commun, dont la personne accueillie doit être le cœur. Cela suppose de mettre en place la cohérence nécessaire par le biais d'outils de management et de communication ;

- être une courroie de transmission par rapport à l'association afin qu'elle puisse se placer comme acteur des politiques publiques sur un territoire. La stratégie est un domaine partagé entre la direction et le conseil d'administration. Le conseil d'administration étant composé de bénévoles, il appartient à la direction d'apporter les éléments de compréhension de l'environnement et de son évolution pour que les orientations politiques de l'association soient cohérentes et s'inscrivent dans un partenariat avec les collectivités locales publiques ;

- assurer une représentation vis-à-vis des partenaires extérieurs tant en terme d'image, qu'en terme de force de propositions. Ce point de vue est d'autant plus important que le positionnement des chantiers d'insertion de l'association représente un poids sur le département en terme de nombre de postes et d'activités variées à destination d'un public féminin.

Conjointement, il est indispensable d'intégrer que le fait de travailler sur des problématiques « humaines » n'exclut plus les notions d'efficience, de productivité, de rationalité, de qualité et d'évaluation. D'autant plus que le champ d'intervention inclut une partie économique et marchande et que le candidat devra avoir des aptitudes d'entrepreneur, c'est-à-dire : savoir anticiper, savoir réagir, savoir vendre, savoir prendre des risques calculés, savoir gérer.

Pour conclure, je partage l'avis exprimé par Patrick LEFEVRE : *« Il reste aujourd'hui à définir un directeur qui pourrait s'inscrire dans la modernité tout en s'appuyant sur une éthique de l'action sociale et un humanisme approprié aux enjeux internes et externes. »*[26]

[26] SACHS B., et al. *Diriger, conduire le changement*. Informations sociales. Paris : CNAF, 2002. N°101. Un paysage recomposé, LEFEVRE P., p.37.

➥ **Les principales missions confiées**

Compte tenu de la problématique rencontrée actuellement par la structure, à savoir le pilotage d'un changement qui doit concilier mission sociale et contraintes économiques, trois missions principales peuvent contribuer à répondre à cet objectif :

- mobiliser les ressources humaines,
- asseoir l'image de la structure et inscrire son action dans un territoire,
- pérenniser l'assise financière.

Après avoir clarifié les délégations et le profil du poste de direction, les trois missions ainsi définies vont permettre aux candidats d'exposer leur plan d'action. A ce stade du dossier, je vais donc me placer en situation de candidate au poste de direction proposé et je vais exposer la stratégie et le plan d'action que je mettrai en place pour répondre aux objectifs fixés par l'association.

Dans ce dossier, je fais le choix de ne pas développer la troisième mission, bien qu'elle soit fondamentale pour assurer, dans le temps, la survie du dispositif. Elle dépend essentiellement de la vigilance et de la capacité de réactivité et d'innovation du directeur. Elle dépend également largement des opportunités qui se présenteront.

Il est possible de dénombrer trois domaines principaux de vigilance financière :

➥ les activités existantes : parce qu'elles sont adaptées aux besoins du public accueilli, et qu'elles répondent à l'heure actuelle à des besoins du marché, elles doivent être consolidées. Les services comptables doivent être en mesure d'élaborer un ensemble d'indicateurs, transmis régulièrement au directeur afin qu'il puisse prendre rapidement des décisions d'ajustements ;

➥ le développement de nouvelles activités : le marché est fluctuant et il est important d'être à l'affût de nouvelles idées :

- les réseaux ont une fonction d'essaimage des expériences,
- certains articles du code des marchés publics ont inséré une clause d'insertion des publics éloignés de l'emploi. Les acheteurs publics ont alors l'opportunité légale de transformer leur pratique de la commande publique en levier économique permettant de réduire la fracture sociale. C'est également l'opportunité pour les structures ACI d'avoir de nouveaux débouchés.

➥ les opportunités de financement : des actions innovantes ou expérimentales entrent souvent dans des programmes de financement des collectivités locales, quel que soit leur niveau d'intervention ou leur domaine de compétence. Il ne faut pas négliger cette filière de financement.

3.2 Mobiliser les ressources humaines

« Il n'est point d'entreprise qui puisse réussir sans la volonté de ses membres »[27]

Si la création d'un poste de direction opérationnelle est la première étape pour assurer la cohérence de l'action, mobiliser les ressources humaines autour d'un projet est la deuxième étape fondamentale. Un directeur ne peut pas agir seul : il doit s'entourer de personnes compétentes, responsables et impliquées.

Compte tenu du fonctionnement qui a été décrit et analysé dans la partie 2 concernant les ressources humaines, la stratégie à adopter pour organiser le changement doit être « directe ». En période de crise, une rupture est nécessaire. Les changements ne doivent pas s'opérer par petites touches progressives, mais ils doivent concerner l'organisation dans son ensemble et impliquer tous les salariés.
Cette stratégie correspond à l'attente des salariés qui se sont exprimés favorablement dans les enquêtes (voir partie 2) pour un changement dans l'organisation et une clarification des rôles et des missions de chaque acteur. En outre, elle ne sera efficace qu'à condition qu'un pilotage soit mis en œuvre, ce qui passe par la création du poste de direction opérationnelle.

Le plan d'action peut se décliner en quatre phases concomitantes et non successives :

- repenser l'organigramme,
- formaliser un projet d'établissement,
- mettre en œuvre un management situationnel adapté,
- mettre en place l'entretien annuel d'évaluation.

[27] LOUBAT J.R. *Penser le management en action sociale et médico-sociale*. Paris : Dunod, 2006, 354p. Chapitre 10 : Mobiliser les personnels, p.225.

Je pense être réaliste en fixant une échéance à douze mois pour la réalisation de ces phases. Ce temps peut paraître court, mais les salariés sont en attente d'un changement. Il est urgent de les mobiliser et d'adapter l'organisation aux évolutions de l'environnement.

3.2.1 Repenser l'organigramme

Cette étape est indispensable pour donner les moyens au directeur d'assurer sa mission de coordination entre la réponse sociale et les contraintes économiques.

Je propose de donner une délégation à deux directeurs adjoints. L'un sera chargé des questions techniques relatives aux activités économiques (organisation, planning, matériels, ventes, production). L'autre assurera les fonctions d'ordre social liées à la prise en charge des personnes accueillies (évaluation, embauches, suivi et accompagnement, préparation à la sortie du dispositif).
Les fonctions de chacun ne peuvent pas être imprécises et diffuses. Au contraire, les responsabilités de chaque poste doivent être formalisées et les liens hiérarchiques clairement établis.

Je propose ci-après un schéma simplifié du nouvel organigramme qui répond à deux contraintes :

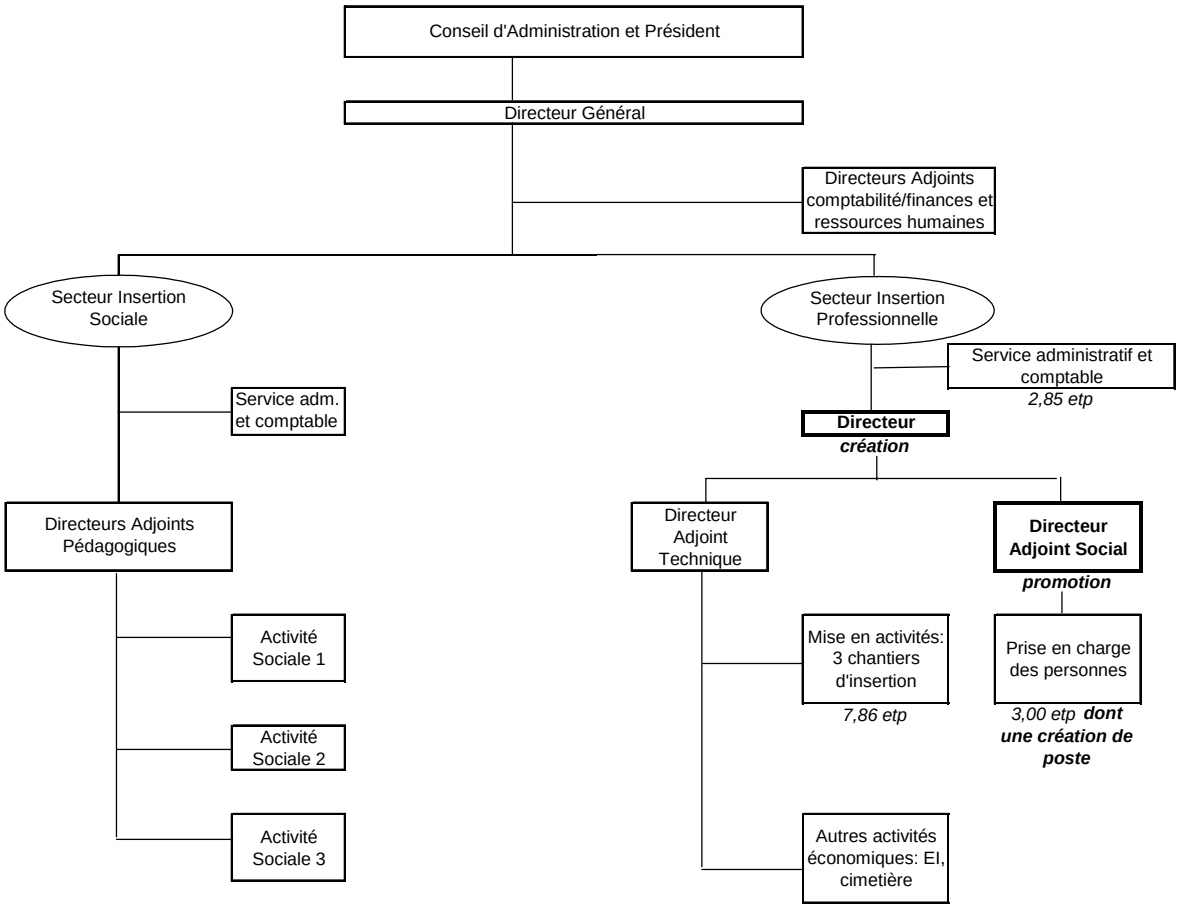
- assurer la cohérence entre la production et le suivi social,
- tenir compte des moyens humains existants.

Ce dernier point est important car il fait référence à des pratiques associatives entérinées :

- toute modification dans l'organisation a toujours été étudiée avec l'objectif d'éviter les suppressions « brutales » d'emploi : mutation sur d'autres services ou d'autres fonctions, requalification par engagement dans une formation, bilan de compétences… ;
- c'est également pourquoi j'ai choisi des postes de directeur adjoint. Ce choix respecte la politique d'embauche de l'association, qui a toujours affecté l'encadrement sur cet échelon plutôt que celui de chef de service.

Il est évident que la proposition prend en compte les postes et non les personnes à affecter sur les postes. Cet autre aspect de la question ne fait pas l'objet de l'étude, mais une évaluation des compétences devra être réalisée avant toute décision d'affectation.

Organigramme proposé.



En proposant de m'appuyer sur deux postes d'adjoints assurant les responsabilités sociales et techniques, je réponds à trois objectifs :

- créer deux filières spécialisées qui maîtriseront chacune leurs contraintes,
- rendre les deux domaines complémentaires et créer une synergie entre les deux fonctions,
- utiliser l'expérience du personnel d'encadrement, proche de l'âge de la retraite, pour transmettre et diffuser un savoir-faire.

Le nouvel organigramme présenté tient compte des postes existants, mais également de la fin du dispositif Acc'ent financé sur les fonds européens. C'est pourquoi l'effectif passe de 18,46 etp à 16,71 etp.

Les effectifs se répartissent de la manière suivante entre les deux domaines :

- la mise en activité :
    - directeur adjoint technique : 1,00 etp (poste existant et financé),
    - encadrants : 2,00 etp (postes existants et financés),
    - équipe d'accompagnement technique : 5,86 etp (postes existants et financés).

- les actions de suivi social :
    - directeur adjoint social : 1,00 etp (poste d'encadrement existant qui bénéficiera d'une promotion),
    - équipe d'accompagnement social : 3,00 etp de techniciens socio-éducatifs en charge de l'évaluation du suivi pendant le contrat et de la préparation à la sortie du dispositif (2 postes existants et un poste à créer).

Financièrement, cette proposition implique l'enjeu suivant : avoir la possibilité de financer un poste de direction et un poste de technicien socio-éducatif en charge du développement des sorties vers l'entreprise marchande, soit environ 130 000 euros annuels. Les autres postes sont déjà existants et financés.

Concernant le poste de direction, il devra à terme s'autofinancer sur l'ensemble des activités de mise au travail, sachant que le conseil d'administration pourra soutenir sa création en autorisant le recours aux réserves.

Concernant le poste « social », deux pistes de travail sont à explorer :

- un recours à une nouvelle programmation européenne dans le cadre d'un dossier favorisant l'inclusion des personnes en difficulté dans la société,

- une mutualisation de ce poste entre plusieurs structures d'insertion par l'activité économique. En effet, ce poste consiste principalement à démarcher des entreprises pour favoriser la sortie des personnes en situation d'insertion en milieu ordinaire. Si toutes les structures IAE du département font les mêmes démarches, les entreprises finissent par se lasser d'être sollicitées. Mutualiser une telle mission, par exemple au sein de la FCI 21, permettrait d'avoir une action plus pertinente au service de tous.

En outre, compte tenu de l'objectif de maintien des emplois, il est impossible de revoir les qualifications existantes. Mais, dans une perspective à cinq ans, du fait des départs à la retraite prévisibles, des économies sont envisagées. Il faudra anticiper les conséquences

et définir des priorités : revalorisation des qualifications de l'équipe d'accompagnement technique, formation, diminution du taux d'encadrement ?

3.2.2 Formaliser le projet d'établissement

Dès que l'organigramme sera validé par la direction générale et que les délégations seront précisément établies, le chantier de l'élaboration du projet d'établissement doit être organisé et mis en œuvre.
Je parle de chantier car le projet d'établissement dépasse la simple rédaction de document. C'est un projet à part entière qui engage la responsabilité et l'implication de l'ensemble des salariés. Là aussi les pratiques actuelles se trouvent complètement bouleversées. C'est pourquoi la pédagogie du projet devra être expliquée avant d'être mise en application.

En tant que candidate au poste de directeur, je préconise l'élaboration d'un projet d'établissement qui permettra :

- de légitimer mon action de direction,
- de mobiliser les forces vives autour d'une réflexion commune,
- de resituer la personne accueillie et sa prise en charge au cœur de l'action,
- de construire des réponses adaptées et évolutives aux besoins en conciliant mission sociale et contraintes économiques.

Avant de développer la méthodologie du projet, il convient d'apporter des réponses à la question : pourquoi le projet d'établissement doit-il être le sujet de réflexion prioritaire ?

Actuellement, les activités de mise au travail fonctionnent depuis plusieurs années sans connaître le sens fondamental de leur action, ce qui a plusieurs conséquences :

- une remise en cause de l'utilité de la mise au travail au sein de l'association pour répondre à l'objectif d'insertion,
- une incohérence dans les actions menées au détriment de la qualité de la prise en charge des personnes accueillies,
- une démobilisation du personnel,
- une possible remise en cause de son existence.

« Le projet constitue par excellence une « déclaration d'existence » répondant à deux questions fondamentales : pour quoi ? et comment ? conférant à une quelconque communauté d'action, une raison d'être et une identité. »[28]

Cette citation de Jean-René LOUBAT résume à elle seule les raisons de l'indispensable mise en œuvre du chantier de l'élaboration du projet d'établissement. Ce dernier permettra de donner un sens à l'action et de fédérer tous les acteurs autour d'une mission précise.

L'élaboration du projet d'établissement doit donc être gérée comme un projet. C'est-à-dire que pour le mener à bien, un chef de projet et une équipe doivent être désignés.
Les effectifs étant restreints, le chef de projet sera le directeur qui coordonnera les étapes et animera les équipes. Il me semble également important que l'ensemble des salariés puisse participer à la réflexion. Les directeurs adjoints doivent être des éléments moteurs et devenir des animateurs sur des groupes de travail liés à des thèmes précis.
Ces groupes de travail seront composés de salariés représentant toutes les fonctions de l'entreprise et participant sur la base du volontariat : encadrement, administratifs, accompagnement social et technique. La présence de membres du siège sera intéressante pour mener la réflexion sur des thèmes impliquant notamment l'insertion sociale. Cette participation favorisera un rapprochement et une meilleure compréhension mutuelle, et évitera les procès d'intention et l'évolution parallèle des deux pôles.

Les thèmes de réflexion à aborder devront être définis en accord avec les participants, mais certains seront incontournables.
⇨ L'histoire de la structure : la construction d'un avenir doit s'ancrer dans les évolutions passées.
⇨ Le positionnement de la structure dans son contexte interne et externe : cette partie reprendra les principaux éléments décrits dans la première partie de ce dossier, à savoir :

- les évolutions actuelles des politiques nationales en faveur de l'emploi et du travail,
- l'intégration de ce secteur d'activité dans l'association comme outil de l'insertion sociale.

[28] LOUBAT J.R. *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social* – Paris : Dunod, 2005, 354 p. Introduction, p.1.

⇨ L'utilité sociale : cette notion doit être réaffirmée pour que l'outil s'inscrive toujours dans le secteur des politiques sociales. Les contraintes économiques ne doivent pas être occultées, mais intégrées dans les modalités de mise en œuvre de la mission sociale.
⇨ Les modalités de prise en charge : elles doivent être décrites en insistant à la fois sur les modalités techniques (réapprentissage aux normes du travail : ponctualité, assiduité, hygiène, travail en équipe,…) et sur les modalités d'accompagnement social (travail sur les dysfonctionnements constituant des freins à l'emploi). Elles se déclinent en prestations offertes et moyens mis en œuvre (humains, matériels, techniques, partenariats et réseaux).
⇨ Les modalités d'évaluation : toute action doit être évaluée régulièrement afin de valider son adéquation à la réalité économique et sociale du moment.
La réflexion autour de ces thèmes doit toujours avoir en toile de fond la personne accueillie, ses besoins et ses attentes, dans le but de construire une réponse individualisée.

Après avoir donné les finalités du projet, défini les moyens à mettre en œuvre et inventorié les thèmes à aborder, une méthodologie de travail doit être clairement identifiée :

- l'échéance finale doit être fixée : 9 à 12 mois avec un document final de synthèse écrit,
- les réunions doivent être planifiées en intégrant les contraintes des activités de production (deux réunions par mois maximum de 1 h 30),
- l'animation des réunions relève obligatoirement du directeur et des directeurs adjoints qui doivent les préparer et définir un ordre du jour,
- des synthèses écrites doivent être rédigées après chaque réunion et transmises au directeur.

Ce projet est un investissement conséquent en temps, mais aussi en responsabilité. Sur la période de réalisation, il y aura des temps de résistance et de lassitude qu'il faudra dépasser. A ce stade, se pose la question des capacités d'animation du pilote et des modalités de management employées.

3.2.3 Mettre en œuvre un management situationnel adapté

Mais, tout d'abord, répondons à la question : qu'est ce que le management ?

C'est une notion issue de l'entreprise qui est longtemps restée bannie dans le secteur social. Encore aujourd'hui, à la SDAT, association dirigée par un directeur militant et engagé, le terme ne fait pas partie du vocabulaire courant et il inspire plutôt de l'appréhension. L'arrivée de nouvelles pratiques dans le fonctionnement de la direction peut amener des mouvements d'opposition appuyés par les institutions représentatives du personnel. Dans ces conditions, un appui politique du conseil d'administration et de la direction générale est indispensable, et la communication sur les pratiques et les finalités est essentielle.

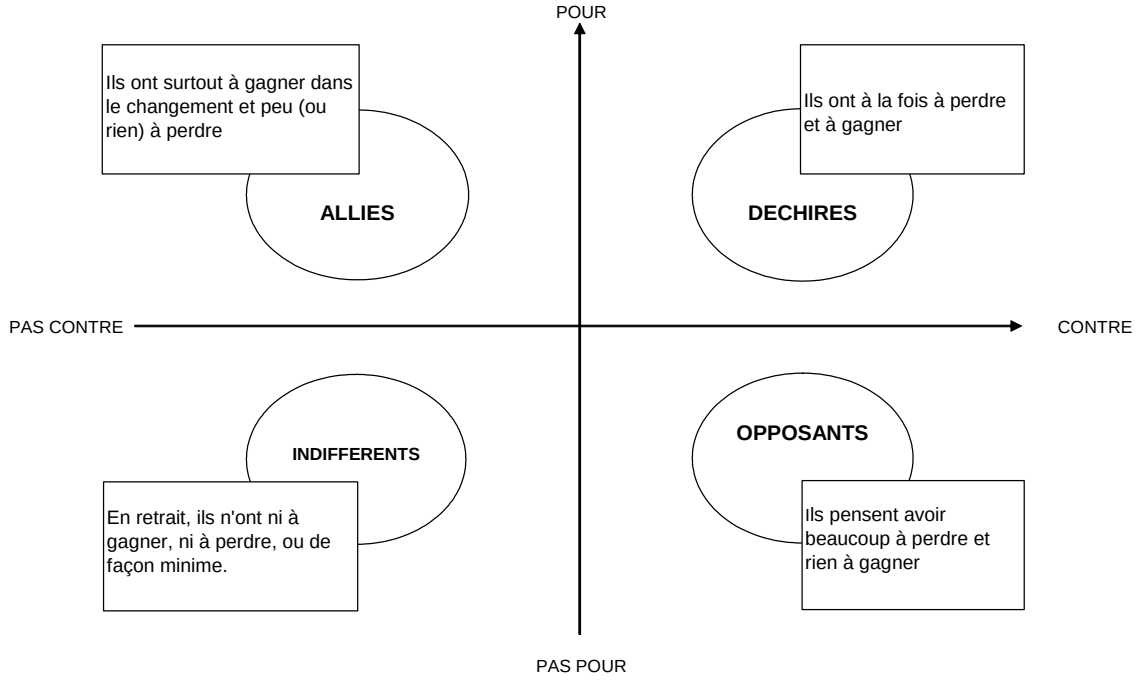
Le management est en fait une pratique qui facilite la coopération de tous les acteurs d'une institution dans le but de réaliser une mission commune. Celui qui exerce la pratique du management est donc le chef d'orchestre qui pilote l'adaptation dans un environnement complexe (politiques sociales, particularités associatives, gestion des ressources humaines et des ressources financières).
Le management du directeur a toute son importance qu'il soit intuitif ou affectif, ou qu'il repose sur des outils formalisés d'analyse.

Dans l'étude de cas présentée dans ce dossier, le style de management sera déterminant dans la réussite du projet, d'autant plus que la stratégie de changement choisie est directe et implique tous les salariés.

Actuellement, l'urgence est de mobiliser les ressources humaines autour d'un projet qui ait du sens. Les propositions de mise en cohérence (création d'un poste de direction, construction d'un nouvel organigramme, formalisation d'un projet d'établissement) vont inévitablement créer des résistances, des oppositions aux changements. Une analyse des comportements des acteurs est indispensable pour mieux appréhender la situation :

- les sources de pouvoirs (hiérarchiques et autres),
- les zones d'incertitudes dans lesquelles les acteurs peuvent vouloir trouver une place,
- les stratégies individuelles qui seront développées en fonction des enjeux que chacun percevra.

La position des acteurs peut être résumée par le schéma suivant :[29]



« S'appuyer sur les alliés du changement ; leur montrer qu'ils constituent une force collective. Soutenir et utiliser les alliés. Le management doit être porteur du changement en constituant une forte coalition. Eviter de perdre du temps à contrer et à convaincre les opposants.

S'il y a des déchirés, approfondir avec les enjeux. Lever les freins qui peuvent l'être. Si nécessaire, modifier et enrichir le projet de changement pour prendre en compte certaines préoccupations des déchirés. Si les déchirés finissent par adhérer au projet, ils entraîneront les indifférents. »[30]

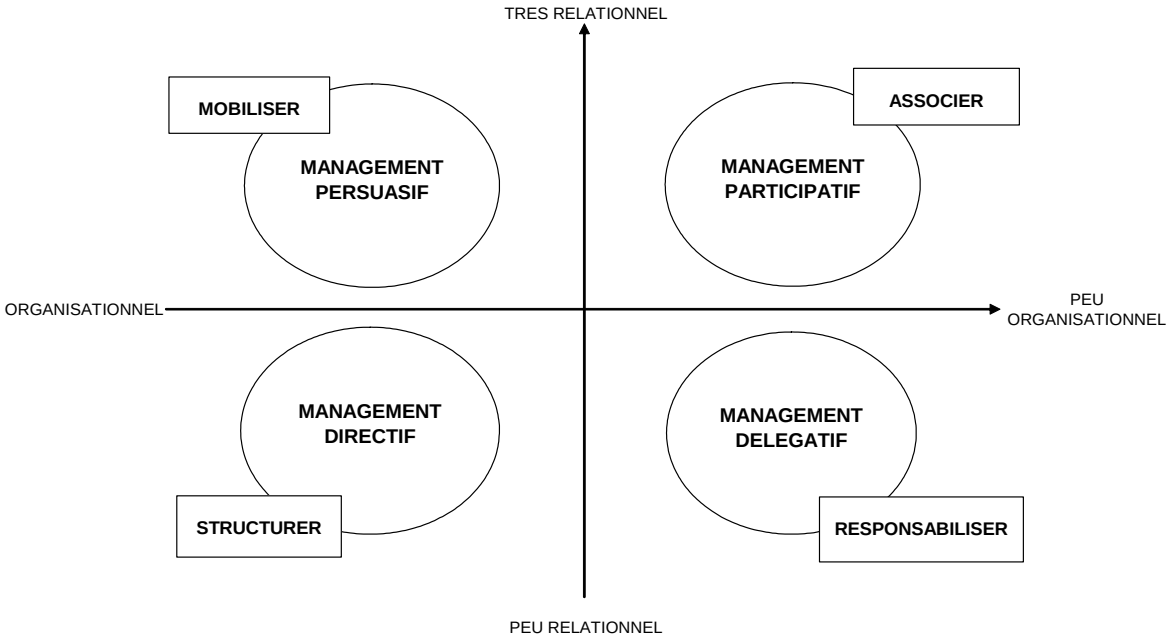
Même si je ne suis pas en relation directe avec les salariés de la structure, je les connais au travers de différents contacts professionnels, tels que des participations à des réunions. En référence aux catégories définies dans le schéma précédent, je pense que les quatre positions sont représentées. A ce jour, je ne peux pas faire un classement précis. C'est avec le temps, à partir d'une grille d'évaluation précise, que je pourrai avoir

[29] NOYE D. *Réussir les changements difficiles.* Paris: INSEP CONSULTING Editions, 2002, 48 p. Chapitre 3: Comment mobiliser les personnes dans le changement, p.24.

[30] NOYE D. *Réussir les changements difficiles.* Paris: INSEP CONSULTING Editions, 2002, 48 p. Chapitre 3: Comment mobiliser les personnes dans le changement, p.25.

une vision à un moment donné. En outre, cette image n'est jamais figée ; elle est évolutive en fonction des évènements. Un directeur doit toujours être vigilant quant à la position des acteurs.
Les études réalisées depuis 2000 (voir partie 2) montrent que les acteurs se sont exprimés en faveur du changement. J'en déduis qu'une majorité des salariés estiment qu'ils ont à gagner pour leur avenir et leurs conditions de travail dans l'évolution des pratiques actuelles. Cela ne signifie pas que tous les acteurs se positionneront en tant qu'alliés, car certains appréhenderont les changements. Je présume que la plupart des salariés auront une position de retrait, entre déchirés et indifférents. Ce sera alors la force de conviction du directeur récemment nommé et ses capacités à agir qui permettront d'aller de l'avant.

Le management du directeur sera alors déterminant dans la stratégie d'évolution et il devra viser à donner à chaque acteur un maximum d'autonomie et de responsabilité.
Le diagramme suivant illustre de façon synthétique les différentes catégories de management :[31]



Il est bien évident que le directeur a une personnalité, une histoire, une individualité qui aura une influence sur le management mis en œuvre.

[31] TISSIER D. *Management Situationnel.* Paris : INSEP CONSULTING Editions, 2001, 48 p.

Le but du management est de rendre autonome chaque salarié dans sa fonction. Chaque individu étant unique, le mode de management doit être adapté à chaque situation et doit évoluer selon les circonstances.
La participation des salariés exige un apprentissage à de nouvelles pratiques, l'acquisition et la reconnaissance d'une autonomie. Cela fait partie d'un processus de changement à conduire sur la durée.
Les pratiques de management, si elles sont essentielles dans la réussite du projet, exigent de la part de celui qui les exerce beaucoup de tact, de diplomatie, d'objectivité et de responsabilité. Elles doivent conduire à *« associer le plus grand nombre d'acteurs à la recherche des solutions dès lors qu'ils doivent généralement supporter la totalité du coût du changement »*[32]

Pour ma part, si je suis choisie pour exercer cette mission, je serai d'abord directive car il est indispensable, dans un premier temps, de structurer l'action : la stratégie de changement directe va déstabiliser les acteurs, les nouvelles délégations doivent être expliquées, négociées et accompagnées.
Toutefois, même si cette phase est indispensable, j'aurai l'objectif de rendre autonomes et responsables les différents acteurs. Par conséquent, je tendrai progressivement vers un management persuasif, puis participatif, en particulier vis-à-vis des deux directeurs adjoints. Je pense que le processus sera lent car les salariés sont plus en position d'attente de réponses que force de propositions. C'est un apprentissage qui se fera dans la durée.

3.2.4 Mettre en place un entretien annuel d'évaluation

Pour avoir observé, au cours d'un stage en entreprise, la place occupée par l'entretien annuel d'évaluation dans l'implication du personnel vis-à-vis de la démarche qualité, je souhaite mettre en place cet outil de management, complémentaire aux réunions et groupes de travail. En effet, suite à la mise en cohérence de l'organisation par l'élaboration de l'organigramme et des fiches de postes, l'entretien annuel d'évaluation permet d'institutionnaliser un temps d'échange et de mesure de l'adéquation des compétences avec les fonctions confiées.

[32] SACHS B., et al. *Diriger, conduire le changement*. Informations sociales. Paris : CNAF, 2002. N°101. p.96.

Cette démarche est innovante pour l'association et elle n'est jusqu'ici pas institutionnalisée. Le projet doit donc recevoir l'aval du directeur général. Celui-ci doit investir la démarche, soutenir sa mise en œuvre et préciser ses finalités au cours d'une réunion hebdomadaire des responsables techniques et éducatifs.
Les instances associatives doivent également être tenues informées (conseil d'administration et représentants du personnel) afin d'assurer une cohésion globale autour du projet.
La direction des ressources humaines sera sollicitée comme appui technique sur la méthodologie à mettre en œuvre.

La mise en œuvre d'un entretien annuel d'évaluation n'est pas un acte isolé, qui s'effectue une fois par an. C'est un outil qui est la conclusion d'un processus de clarification de l'organisation interne, qui passe par plusieurs phases :
- la définition de l'organigramme hiérarchico-fonctionnel précisant les fonctions et les missions de chaque salarié et les interactions entre services,
- la définition des fiches de métier en cohérence avec la convention collective,
- la définition des fiches de poste,
- l'élaboration d'une charte de fonctionnement de l'entretien annuel d'évaluation qui formalisera les conditions de mise en œuvre de l'entretien,
- l'élaboration de la grille d'évaluation, qui devra ensuite être exploitée en termes de formation et de moyens à mettre en œuvre.

Vis-à-vis des salariés, l'entretien annuel d'évaluation ne doit pas être perçu comme un contrôle, mais plutôt comme un moment d'échanges au cours duquel chacun apporte son point de vue sur le projet. Dans ce sens, il est un outil de management participant à la mobilisation autour d'un projet.[33]

➥ **Parce qu'il favorise la participation :**

L'entretien annuel d'évaluation ne sera un outil de management efficace que s'il reçoit l'adhésion des salariés. Un des moyens d'atteindre cet objectif est de favoriser leur participation aux différentes phases d'élaboration, notamment à la définition des postes de travail.

[33] MALLASINGUE P. *Conduire un entretien d'évaluation*. Paris : Editions d'organisation, 2001.

➥ **Parce qu'il favorise la communication :**

L'entretien annuel d'évaluation est un temps privilégié de communication entre le salarié et son responsable hiérarchique. Il ne s'agit pas de faire des monologues parallèles pour respecter une procédure, mais de produire des échanges constructifs où chacun est à l'écoute des réflexions de l'autre. Le salarié peut exprimer la réalité de son travail quotidien, ses réflexions par rapport à son poste. Le responsable hiérarchique peut également conforter sa crédibilité.
Pour que les conditions de la communication soient réunies, il est indispensable :
- qu'un climat de confiance soit instauré et garanti par une charte de fonctionnement,
- que les propos tenus soient basés sur des faits, à l'exclusion de tout jugement de valeur,
- que l'entretien se situe dans un cadre précis et soit préparé à partir d'une grille d'évaluation,
- que la retranscription des propos tenus soit validée par les parties prenantes, ce qui va dans le sens de la responsabilisation et de la démocratie.

➥ **Parce qu'il favorise une dynamique de progrès :**

L'entretien, tout en permettant un ajustement régulier des postes de travail, favorise l'adéquation des compétences de chacun à ses fonctions, la définition de ses responsabilités et la détermination des objectifs à atteindre dans la période future. La finalité d'un entretien réside dans une meilleure connaissance des postes de travail et des personnes qui les occupent. Cette connaissance objective doit permettre de mettre en évidence les forces et les faiblesses de l'organisation par rapport à sa mission : accompagner des personnes éloignées de l'emploi vers l'insertion professionnelle. Des étapes d'évolution peuvent être identifiées et des actions collectives ou individuelles mises en oeuvre.

➥ **Parce qu'il favorise l'évaluation des besoins professionnels :**

L'entretien ne se résume pas à des constats, il fixe des objectifs. Mais, la démarche ne sera efficace qu'à condition que les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs soient évalués. Ces moyens peuvent être techniques et/ou liés à des besoins de formation.
La réforme de la formation professionnelle du 4 mai 2004 a institué un droit individuel à la formation (DIF) tout au long de la vie du salarié. Pour des raisons de simplification,

l'entretien professionnel rendu obligatoire par cette réforme pourra être couplé avec l'entretien annuel d'évaluation, en incluant les attentes personnelles des salariés.
La politique de formation sera alors élaborée avec cohérence et intégrera les actions collectives nécessaires à la réussite du projet, les actions individuelles d'amélioration des compétences par rapport aux objectifs fixés et les actions individuelles liées aux perspectives professionnelles de chaque salarié. En définitive, je compte sur la mise en œuvre de cet outil pour élaborer un plan de formation pertinent correspondant aux attentes des salariés en terme de valorisation de leur fonction et aux besoins de la structure en termes de compétences à mettre en œuvre.

3.3 Asseoir l'image de la structure et inscrire son action dans un territoire

Cette deuxième mission est indispensable pour assurer la pérennité du dispositif. Il n'est plus permis aujourd'hui de fonctionner en autarcie, sans s'inscrire dans la logique des politiques sociales locales, sans rechercher la mutualisation, sans promouvoir la représentativité de la structure.

Il s'agit ici, pour le directeur, d'être un acteur des politiques sociales, et pas seulement un prestataire de services.

En référence à la partie 2 de ce dossier, plusieurs constats conduisent à la conclusion que l'image des chantiers d'insertion de la SDAT est plutôt positive :

- ils sont reconnus par les partenaires tels que l'ANPE, la mission locale, l'AGEFIPH comme étant en capacité d'accueillir des personnes éloignées de l'emploi cumulant des problèmes de comportement ;
- ils ont une offre de différentes activités, élargies par des partenariats qui favorisent une évolution dans les parcours d'insertion ;
- ils accueillent une majorité de femmes, notamment issues de l'immigration.

Cette image positive exige d'être maintenue, voire consolidée.

Par contre, par l'intermédiaire des relations que j'ai eues avec les financeurs dans le cadre des négociations de subventions, j'ai constaté que des reproches étaient émis quant aux méthodes et outils d'évaluation employés : ils ne répondent pas aux attentes des financeurs, ils ne mettent pas en valeur le travail effectué avec les personnes accueillies.

Par conséquent, je pense qu'une action s'impose dans ce domaine pour asseoir l'image existante, et elle passe par :

- une formalisation de la garantie du droit des usagers,
- un développement des partenariats,
- une inscription dans des réseaux.

3.3.1 Une formalisation de la garantie du droit des usagers

Pour commencer ce paragraphe, deux exemples peuvent illustrer ce débat permanent qui existe entre la mission sociale et les contraintes économiques. Ils émanent d'échanges spontanés, dans le cadre des réunions hebdomadaires de service.

Exemple N°1 : Le débat portait sur la situation de madame X, bénéficiaire d'un contrat aidé dont il fallait assurer le renouvellement. L'éducateur chargé de l'accompagnement social et de la sortie vers l'emploi propose une sortie du dispositif vers un emploi en entreprise classique (société de nettoyage industriel). L'évolution de la personne est positive en termes de productivité et de comportement au travail. Elle-même a exprimé son souhait d'asseoir sa situation. La responsable de l'activité a alors exprimé une réticence quant au projet sous prétexte de perdre un « bon élément », étant autonome et assurant une bonne productivité.

Exemple N°2 : Au cours de la prise en charge, certains bénéficiaires peuvent avoir des gestes, des attitudes ou des comportements incompatibles avec les critères admis dans les entreprises (violences verbales, absences non justifiées, retards répétitifs,…). Se pose alors la question des sanctions à prendre ou du maintien dans le dispositif. Lors de ces débats réunissant tous les intervenants (accompagnant social et encadrant technique), il est toujours difficile de préciser les motifs relatifs à l'insuffisance de productivité et les motifs relatifs au manque de motivation pour le retour à l'emploi. Cette distinction est toutefois fondamentale, et la sanction ne prend pas la même signification suivant le motif. Si le motif réel est le manque de productivité, la sanction peut être perçue comme un nouvel échec personnel, et la structure n'aura pas répondu à sa mission sociale. Si le motif est le manque de motivation pour le retour à l'emploi conduisant à un échec certain, la sanction doit être accompagnée d'une recherche de solutions relais mieux adaptées à la situation de la personne.

Ces deux situations mettent en évidence que la personne accueillie peut être prise en otage entre deux logiques. Alors, comment est-il possible de garantir ses droits et de la resituer au cœur de l'action ? Si l'institution est capable de se doter d'outils objectifs, elle assurera cette garantie vis-à-vis des personnes prises en charge, et, dans le même temps, elle se donnera les moyens d'asseoir son image vis-à-vis des financeurs en mettant en avant le travail d'accompagnement réellement effectué.

La loi 2002.02 du 2 janvier 2002 a rénové l'action sociale et elle est entrée en vigueur pour les établissements CHRS. Les ACI n'entrent pas dans le champ d'application de cette loi. Mais, concernant la garantie du droit des usagers, il m'a paru intéressant d'envisager une transposition de certaines dispositions, notamment le livret d'accueil et le contrat de séjour.

➥ **Le livret d'accueil**

Je pense que le livret d'accueil doit être rédigé comme une synthèse du projet d'établissement. Ainsi, il devra mettre en exergue plusieurs items :

- un rappel historique de la structure,
- une description des activités techniques qui servent d'appui à l'orientation vers l'emploi,
- une affirmation de la mission sociale qui s'appuie sur un accompagnement social individualisé et des activités économiques qui favorisent le retour à l'emploi,
- une indication sur les moyens mis en œuvre tant humains que matériels,
- une liste des partenariats mis en œuvre.

Ce document doit être considéré comme un document de communication, qui va au-delà d'une simple plaquette de présentation, à destination :

- des personnes accueillies pour une meilleure connaissance de la structure d'accueil et des prestations fournies,
- des partenaires institutionnels pour une meilleure connaissance du projet tant social qu'économique,
- des entreprises du secteur marchand pour une meilleure connaissance des savoir-faire en terme de production et en terme d'accompagnement social, en rappelant que l'association s'engage à poursuivre le suivi social, si nécessaire après l'entrée en entreprise.

A ce titre, un effort particulier doit porter sur la forme du document. Il doit être attractif, mais aussi explicite sur les valeurs et messages à transmettre.

➥ **Le contrat de prestations**

L'association s'engage sur une prise en charge individualisée en fonction des problématiques rencontrées par chaque personne. Dans le cadre de l'insertion professionnelle, il est important de fixer des objectifs de prise en charge cohérents, négociés avec la personne au moment de l'entrée dans le dispositif.
Le contrat de prestation, émanation du contrat de séjour établi pour l'accueil dans les CHRS, formalise et contractualise :

- les objectifs de la prise en charge,
- les prestations offertes,
- les modalités d'admission,
- les droits et les devoirs de la personne accueillie,
- les droits et les devoirs de la structure d'accueil,
- les conditions de rémunération,
- la durée du contrat,
- les conditions de révision,
- les conditions de résiliation.

Ce contrat doit être signé par les deux parties. Il est complémentaire au contrat de travail.
Cette contractualisation doit s'accompagner de la mise en place d'une grille de suivi qui mesure sur la durée l'évolution de la personne à partir de critères objectifs. L'analyse de cette grille donne lieu à des réunions de synthèse entre le bénéficiaire, les représentants de l'accompagnement social et technique. Des ajustements sont possibles par rapport au contrat initial si cela s'avère nécessaire.

3.3.2 Un développement des partenariats [34]

Le partenariat est gage d'efficacité en favorisant le décloisonnement et la mobilisation de plusieurs acteurs et d'une diversité de ressources. Il implique souvent une contractualisation qui se développe de plus en plus dans le secteur social.

[34] BARREYE J.Y., BOUQUET B., Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale. Paris : Bayard, 1997, 637 p. Partenariat, pp 410-412.

Je suis favorable au développement du partenariat qui peut concerner plusieurs secteurs d'activités :

➥ **Avec les partenaires institutionnels**

Avec les financeurs, le partenariat est formalisé par l'intermédiaire de conventions. C'est ainsi qu'un conventionnement est établi avec la DDTEFP au moment de l'agrément « ACI » ou de son renouvellement. L'aide à l'accompagnement est une subvention donnant lieu à une convention signée avec le préfet. Le conseil général intervient dans le financement des chantiers d'insertion pour participer à l'encadrement des activités. L'attribution de la subvention fait également l'objet d'une convention précisant les droits et les devoirs de chaque signataire.
Dans le même ordre d'idées, il est intéressant d'étudier le partenariat avec l'ANPE, interlocuteur privilégié d'un chantier d'insertion tant en termes d'entrées que de sorties du dispositif. Une formalisation de ce travail en commun doit être envisagée pour valoriser le travail effectué par les acteurs des deux institutions.

Mais ce partenariat administratif n'est pas actif et il est nécessaire de le faire vivre en impliquant les partenaires institutionnels dans le fonctionnement de la structure. Il faut que des comités de pilotage et des comités techniques soient organisés et planifiés (au minimum deux fois par an au moment des résultats de l'année précédente et au moment de l'élaboration du budget en préparation de l'année à venir). Les acteurs institutionnels, financeurs ou non, sont invités et représentés : DDTEFP, conseil général pour les secteurs finances et RMI, ANPE, AGEFIPH pour les bénéficiaires handicapés, Maison de l'Emploi, PLIE, missions locales,…Ils peuvent suivre ainsi l'évolution des activités, les interrogations posées, les problématiques rencontrées. Ces réunions sont un des moyens d'être acteur des politiques publiques, alors qu'aujourd'hui, elles ne sont pas organisées.

➥ **Avec les structures d'insertion sociale**

Le pôle « insertion sociale » de l'association est concerné en premier lieu. En effet, le constat est posé d'une évolution parallèle des pôles « insertion sociale » et « insertion professionnelle ». Les deux outils ne sont pas indépendants, mais complémentaires au sein de l'association. Il faut donc tendre vers un rapprochement, une compréhension mutuelle des contraintes de chacun, une action coordonnée.
Si une contractualisation semble inutile, une planification de réunions sur des thèmes communs de travail peut conduire à la création d'un partenariat plus étroit. Je pense, par exemple, au suivi commun d'une personne accueillie en même temps dans une structure

d'insertion et dans une activité de mise au travail. En cas de dysfonctionnement, une action conjointe peut se révéler plus efficace que différentes interventions non concertées.

Ensuite, avec les autres associations oeuvrant dans le secteur social, notamment le Secours Catholique et Emmaüs. Il y a quelques années, un partenariat actif avec ces deux associations a été à l'origine de la création de l'activité « vêtementerie » gérée par la SDAT et assurant la collecte, le tri et la redistribution de vêtements usagers.

➥ **Avec les structures de mise au travail agissant sur le territoire**

La Côte-d'Or compte 28 structures d'insertion par l'activité économique qui se répartissent en :
- 3 entreprises de travail temporaire d'insertion,
- 4 associations intermédiaires,
- 8 entreprises d'insertion,
- 13 ateliers et chantiers d'insertion.

Il faut y ajouter une structure relevant exclusivement d'une mission sociale : « aide à la vie active » dépendant d'un CHRS.

Ces structures sont distinctes les unes des autres de part :
- leur nature juridique ou leur catégorie administrative,
- leur rattachement associatif,
- leurs activités,
- la nature du public accueilli,
- leur assise financière,
- leur positionnement sur le territoire.

Dans ces conditions, envisager un partenariat est sans doute difficile à généraliser. Mais il doit être favorisé dans le but d'inventer un parcours d'insertion adapté à la problématique de la personne accueillie, de créer des passerelles en fonction de l'évolution de son projet. A titre d'exemple, le déménagement dans des locaux plus vastes en zone industrielle a permis à deux partenaires de s'installer dans les mêmes locaux que les chantiers d'insertion de l'association : une entreprise d'insertion et un centre d'aide à la vie active. Cette proximité a favorisé la mise en œuvre du partenariat, tant en terme de négociation de marchés, de création de parcours d'insertion que de mutualisation de moyens.

Cette voie n'est pas sans difficulté car il s'agit de confronter des cultures associatives différentes, de vaincre des résistances au changement, mais les résultats existent et mettent en évidence les avantages d'une telle démarche.

➥ **Avec l'Europe**

Le projet Acc'Ent, mis en œuvre dans le cadre des financements européens, a exigé la création de partenariats avec d'autres pays d'Europe rencontrant une problématique similaire : le Luxembourg, l'Allemagne et la Tchéquie. La transnationalité des expériences s'est concrétisée par des rencontres régulières dans chaque pays et le projet s'est enrichi de ces échanges au fur et à mesure de son avancement. L'exemple le plus visible a été la mise en place d'un module de motivation à destination des personnes accueillies au moment de leur entrée dans le dispositif. Ce module original, qui a pour but d'accroître la motivation des personnes et leur implication dans le processus d'insertion, est née de l'observation des expériences européennes. Il est maintenant en phase d'essaimage.

3.3.3 L'inscription dans des réseaux[35]

Le réseau est un ensemble des flux d'échanges matériels ou relationnels qui relient des partenaires.
Les réseaux fonctionnent de façon plus ou moins formelle. L'appartenance à un réseau adapté a l'avantage de favoriser la circulation d'informations et la résolution de certains problèmes. C'est un mode d'intervention de proximité.

La structure chantiers d'insertion de la SDAT est adhérente à plusieurs réseaux :

- un réseau sectoriel, récent mais en plein essor : FCI 21 (Fédération des Chantiers d'Insertion de la Côte d'Or). Il fédère tous les chantiers d'insertion du département et les représente auprès des partenaires institutionnels. Il devient progressivement l'interlocuteur unique ;
- des réseaux transversaux, tels que URIOPSS, FNARS, FEHAP qui jouent le rôle principal de centralisation et de diffusion d'informations relatives à différents domaines ;
- des réseaux professionnels : la présence dans ces réseaux est à développer pour favoriser les sorties en entreprise des personnes bénéficiaires. Aujourd'hui, certaines entreprises stigmatisent les personnes issues des structures IAE. Elles sont connotées

[35] BARREYE J.Y., BOUQUET B., Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale. Paris : Bayard, 1997, 637 p. Réseaux, pp 499-500.

comme « personnes à problème » et ne sont pas prioritaires chez les employeurs potentiels. Faire connaître, promouvoir l'action des chantiers d'insertion de l'association, ses méthodes de travail, son accompagnement social par le bais des réseaux a une incidence positive. Il est important de faire savoir aux employeurs, pour les rassurer, que la structure d'insertion reste présente en cas de problème, au-delà de la date d'embauche. A titre d'exemple, CAP NORD est une association ayant pour but de développer une dynamique entre toutes les industries et les activités de la zone industrielle. L'adhésion de SDAT'ENTREPRISE à cette association, a permis une reconnaissance de son action, une intégration sur le territoire et un développement des relations et des contacts avec les entreprises.

Conclusion de la troisième partie

Dans un environnement en pleine mutation, dont l'avenir peut paraître incertain, je pense qu'une structuration interne qui favorise l'adaptation et la réactivité est indispensable.
La mise en œuvre d'outils :

- formalisant l'organisation,
- soutenant le management,
- favorisant la garantie du droit des usagers,
- assurant une évaluation de qualité,

sont des atouts à développer pour mobiliser les salariés autour d'un projet et pour positionner la personne accueillie au cœur de l'action.

Le fonctionnement des chantiers d'insertion de l'association dispose d'éléments favorables, qu'il suffit de mettre en harmonie pour rendre cohérent, pertinent et efficace l'ensemble du système. C'est pourquoi je soutiendrai auprès de la direction générale et du conseil d'administration la nécessité de créer un poste de direction opérationnelle qui sera le chef d'orchestre de ce pilotage du changement.

Conclusion

Les ACI assurent une mission d'utilité sociale en faveur de l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, celles qui sont exclues depuis une longue période du monde ordinaire du travail, celles qui connaissent des fragilités matérielles, culturelles et psychologiques.

Du fait des orientations politiques actuelles, l'environnement de ce dispositif est en pleine mutation et la mission sociale doit de plus en plus s'appuyer sur la rentabilité économique, qui entraîne un accroissement des contraintes de productivité. Ces nouvelles données exigent de gérer la contradiction entre mission sociale d'insertion, limitée dans le temps, et pérennisation financière des structures de mise au travail.

Pour garantir la survie du dispositif, ces deux missions fondamentales doivent coexister et évoluer en complémentarité. De leur évolution harmonieuse, dépendra la qualité de la prise en charge des personnes accueillies, véritable finalité de la structure.

De l'observation et de l'analyse de la situation des chantiers d'insertion de l'association SDAT, il m'est apparu qu'une organisation et un management adaptés, soutenus par des outils formalisés, étaient des atouts pour concilier des objectifs apparemment contradictoires. En effet, le pilotage d'une évolution dont les objectifs sont complexes doit s'appuyer sur :

- une cohérence de direction,
- une organisation formalisée,
- une mobilisation des salariés autour d'un projet,
- une inscription de la structure sur un territoire.

Ces différentes phases restent à consolider ou à construire au sein de l'association et cette évolution interne exige un engagement associatif fort.

Toutefois, une autre dimension, complémentaire, doit également être explorée : les efforts de mutualisation et de partenariats doivent être développés. Dans l'environnement qui se dessine, il devient difficile à une structure oeuvrant dans le champ de l'IAE de vivre en vase clos, difficile pour la pérennité financière, mais également pour la qualité de la prise en charge des personnes qui ont des attentes vis-à-vis du dispositif d'accueil. Il faut dépasser le simple travail en commun et créer une culture commune de travail. Cette modification peut s'envisager par la mise en place d'une nouvelle infrastructure juridique émanant de plusieurs entités du champ de l'IAE, soit une fédération d'associations, soit

un groupement de coopération sociale et médico-sociale, soit un groupement d'intérêt économique… Cette perspective de regroupement laisse apparaître des enjeux de nature différente :

- un enrichissement réciproque dans les pratiques de prise en charge,
- la création de parcours d'insertion adaptés et individualisés en fonction de l'évolution des personnes,
- une reconnaissance du statut de salarié des personnes en insertion : actuellement, une réflexion est en cours sur la possibilité de créer une convention collective spécifique,
- une cohérence vis-à-vis des partenaires et un poids politique vis-à-vis des financeurs,
- une mutualisation de plusieurs fonctions : techniques administratives et comptables, d'évaluation et d'accueil, d'accompagnement et de suivi, de préparation à la sortie et de prospection des entreprises classiques,
- une recherche conjointe de financements pour favoriser des activités expérimentales, ou développer la formation des personnes en insertion,
- des économies d'échelle dans le sens d'une plus grande rentabilité économique.

Aujourd'hui, ce nouveau mode de pensée a dépassé le stade de l'utopie et plusieurs directeurs de structures IAE ont débuté la réflexion en s'engageant à travailler sur un projet de travail en commun qui sera soumis à leur conseil d'administration. Un processus de changement plus vaste que celui décrit dans le dossier est enclenché.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BARREYE J.Y., BOUQUET B., Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale. Paris : Bayard, 1997, 637 p.

CASTEL R. *Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*. Paris : Fayard, 1995, 490 p.

KOTLER P., DUBOIS B. *Marketing Management*. Paris : Publi-Union Editions, 1986.

LAZUECH G. *Sortir du chômage – Retrouver un emploi - Ethnosociologie d'une entreprise d'insertion par l'économique.* Paris : L'Harmattan, 2005, 308 p.

LINDON D. *Le Marketing.* Paris : Editions Fernand Nathan, 1981.

LOUBAT J.R. *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social* – Paris : Dunod, 2005, 354 p.

LOUBAT J.R. *Penser le management en action sociale et médico-sociale*. Paris : Dunod, 2006, 354p.

MALLASINGUE P. *Conduire un entretien d'évaluation*. Paris : Editions d'organisation, 2001.

MEDA D. *Le Travail*. Paris : Presses Universitaires de France, 2004. 127 p.

MIRAMON J.M. *Manager le changement dans l'action sociale*. Rennes : ENSP, 1996, 354p.

MIRAMON J.M., F.O.MORDOHAY *Manager le temps des organisations sociales et médico-sociales.* Paris : Dunod, 2003, 152 p.

NOBLET P. *Quel travail pour les exclus ? Pour une politique de l'insertion durable.* Paris : Dunod, 190 p.

NOYE D. *Réussir les changements difficiles.* Paris : INSEP CONSULTING Editions, 2002, 48 p.

PAUGAM S., SCHNAPPER D. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Presses Universitaires de France, 1994, 256 p.

PAUGAM S, et al. Repenser les solidarités. Paris : Presses Universitaires de France, 2007, 980 p.

SACHS B., et al. *Diriger, conduire le changement*. Informations sociales. Paris : CNAF, 2002. N°101.

SCHALLER J.J. et al, *Accompagner la personne en difficulté : politiques sociales et stratégies de direction*. Paris : Dunod, 1999, pp 51-72.

TISSIER D. *Management Situationnel.* Paris : INSEP CONSULTING Editions, 2001, 48 p.

FEDERATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS D'ACCUEIL ET DE REINSERTION SOCIALE, *Le livre des Etats généraux : L'exclusion n'est pas une fatalité !.*Paris : FNARS, 2006.

ARTICLES, THESES, ENQUETES, PUBLICATIONS DIVERSES

CORDONNIER L., Guerre aux chômeurs ! *Le Monde Diplomatique* [publication mensuelle]. Décembre 2006, n°633, pp 4-5.

DASSAULT S., Rapport d'information du Sénat n°255. *L'efficacité des contrats aidés de la politique de l'emploi.* www.senat.fr

DESMAZURES D. (IGF), C.LENOIR (IGAS), et al. *Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion.* Mai 2006. 64 p.

HERRGOTT B. Les catégorisations de la pauvreté et leurs effets identitaires. Les compétences des plus démunis à « s'en sortir ». Thèse pour le doctorat en Science Politique : Université de Rennes I, 2003, 518 p.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N°1 : Représentation de l'environnement et des acteurs du dispositif « ACI » de l'association.

ANNEXE N°2 : Tableau statistique du public accueilli sur 3 exercices.

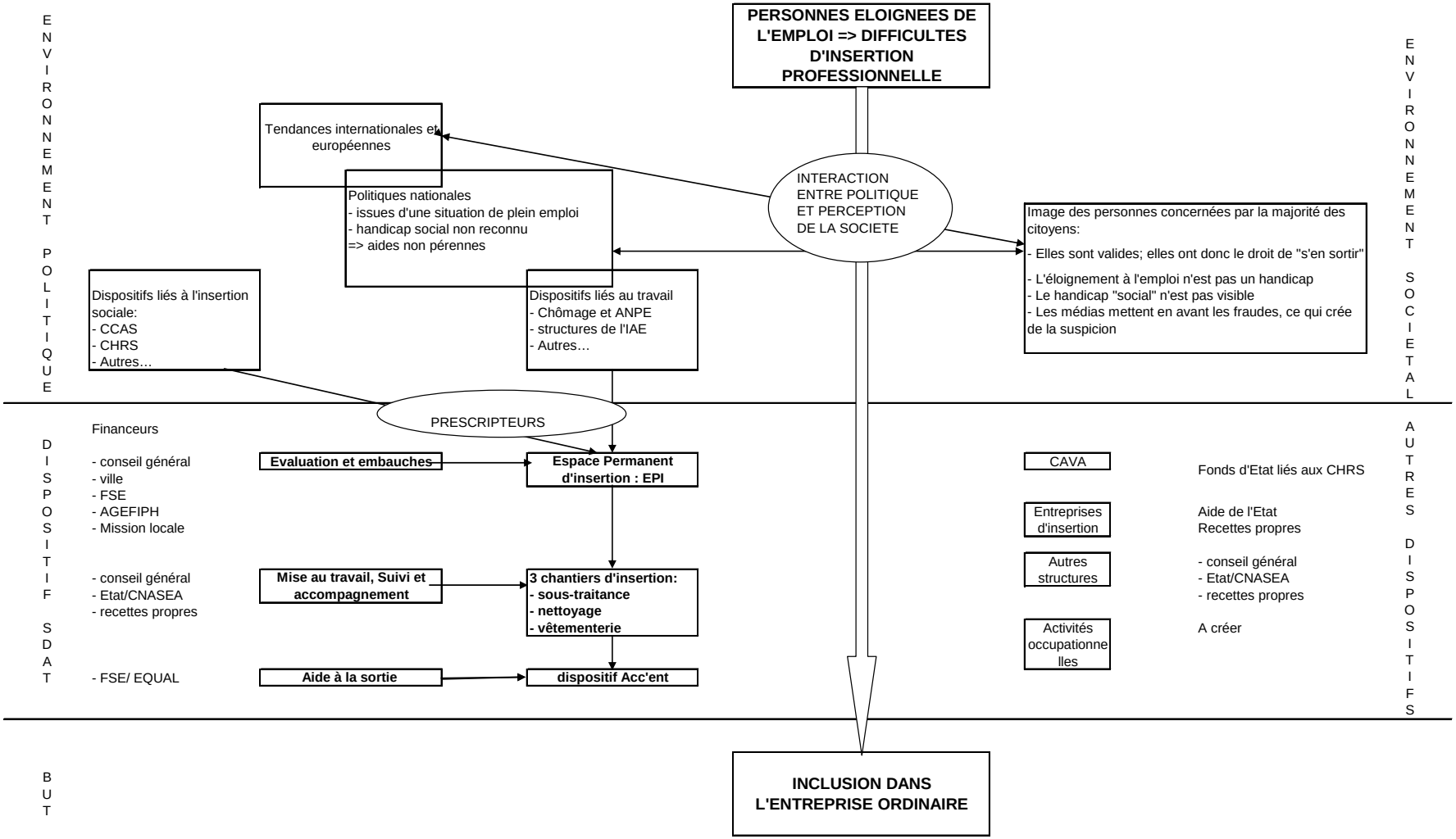
ANNEXE N°3 : Tableau analytique des effectifs du personnel.

ANNEXE N°4 : Analyse financière de SDAT'ENTREPRISE sur 3 exercices (bilan)

ANNEXE N°5 : Analyse des résultats de SDAT'ENTREPRISE sur 3 exercices (compte de résultat)

ANNEXE N°1

IDENTIFICATION DES CHANTIERS D'INSERTION DE L'ASSOCIATION DANS LE DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES



ANNEXE N°2

CARACTERISTIQUES DU PUBLIC ACCUEILLI A LA SDAT

	2004		2005		2006	
SEXE						
- Hommes	29	33,33%	22	38,60%	33	38,37%
- Femmes	58	66,67%	35	61,40%	53	61,63%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**
AGE						
- 18 - 24 ans	14	16,09%	6	10,53%	10	11,63%
- 25 - 50 ans	56	64,37%	41	71,93%	52	60,47%
- 50 - 60 ans	17	19,54%	10	17,54%	24	27,91%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**
TYPES DE CONTRATS						
- CES	87	100,00%	34	59,65%		
- CAE			23	40,35%	36	41,86%
- CA					50	58,14%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**
RESSOURCES						
- sans ressources	24	27,59%	23	40,35%	26	30,23%
- RMI	44	50,57%	27	47,37%	39	45,35%
- AUD	4	4,60%				
- ASS	6	6,90%	1	1,75%	8	9,30%
- AAH	2	2,30%	1	1,75%	1	1,16%
- API	2	2,30%	3	5,26%	3	3,49%
- Autres	5	5,75%	1	1,75%		
- ARE			1	1,75%	9	10,47%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**
NIVEAU DE FORMATION						
- niveau 1						
- niveau 2	2	2,30%	2	3,51%		
- niveau 3	1	1,15%			2	2,33%
- niveau 4	7	8,05%	3	5,26%	11	12,79%
- niveau 5	27	31,03%	12	21,05%	24	27,91%
- niveau 6 (*)	40	45,98%	27	47,37%	36	41,86%
- niveau 7 (*)	10	11,49%	13	22,81%	13	15,12%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**
SERVICE SOCIAL REFERENT						
- SDAT	29	33,33%	12	21,05%	25	29,07%
- CCAS	5	5,75%	1	1,75%	8	9,30%
- Conseil Général	26	29,89%	11	19,30%	20	23,26%
- Autres	15	17,24%	15	26,32%	14	16,28%
- Aucun	12	13,79%	18	31,58%	19	22,09%
	87	**100,00%**	**57**	**100,00%**	**86**	**100,00%**

(*) Selon la nomenclature interministérielle par niveau de formation. En interne de la SDAT, pour préciser les statistiques, deux niveaux ont été ajoutés: niveau 6 pour l'illettrisme et niveau 7 pour l'analphabétisme.

ANNEXE N°3

TABLEAU DES EFFECTIFS DU DISPOSITIF EN 2007

FONCTIONS	DISPOSITIF D'AFFECTATION	ETP	COEFFICIENT DE LA CCNT 1951	ANCIENNETE / REMUNERATION	ANCIENNETE DANS L'ETS	AGE	NIVEAU DE QUALIFICATION
ENCADREMENT		**5,00**			**14**	**55,25**	
Directeur-Adjoint	ACI + EPI	1,00	739	10	21	55	Niveau I
Adjoint de direction	EPI	1,00	590	17	12	54	Niveau I
Adjoint de direction	Chantier d'insertion	1,00	590	7	8	54	Niveau III
Adjoint de direction	Chantier d'insertion	1,00	590	10	15	58	Niveau III
Chargé de mission (màdispo)	Acc'ent	1,00					Niveau II
GESTION		**3,60**			**5**	**39,5**	
Comptable	ACI + EPI	1,00	439	18	7	38	Niveau III
Comptable	ACI + EPI	1,00	439	19	9	46	Niveau IV
Secrétaire	ACI + EPI	0,85	439	4	3	37	Niveau IV
Technicien administ,	Acc'ent	0,75	392	5	1	37	Niveau III
ENCADREMENT TECHNIQUE		**5,86**			**9,83**	**43,33**	
Responsable logistique	Chantier d'insertion	1,00	354	3	3	42	Niveau IV
Responsable logistique	Chantier d'insertion	1,00	354	8	9	41	Niveau IV
Responsable logistique	Chantier d'insertion	1,00	354	27	31	52	Niveau V
Responsable logistique	Chantier d'insertion	1,00	354	6	6	34	Niveau V
Responsable logistique	Chantier d'insertion	1,00	354	2	3	54	Niveau V
Responsable magasins	Chantier d'insertion	0,86	354	7	7	37	Niveau IV
ENCADREMENT SOCIAL		**4,00**			**6,33**	**50,33**	
Technicien socio-éducatif	Chantier d'insertion	1,00	479	7	6	48	Niveau III
Technicien socio-éducatif	EPI	1,00	479	8	8	47	Niveau III
Technicien socio-éducatif	Acc'ent	1,00	479	14	5	56	Niveau III
Technicien socio-éducatif (màd)	Acc'ent	1,00					Niveau II
		18,46					

ANNEXE N°4

BILAN FINANCIER DE SDAT'ENTREPRISE DE 2004 A 2006

EMPLOIS				RESSOURCES			
	2004	2005	2006		2004	2005	2006
Emplois stables				Ressources stables			
- Immobilisations incorporelles	25 098	25 098	25 098	- Fonds associatifs	330 129	325 709	365 287
- Constructions	1 200 871	1 208 806	1 208 806	- Report à nouveau	-170 779	-217 340	-217 340
- Autres immobilisations	357 740	391 957	414 443	- Résultat de l'exercice	-46 561	29 434	27 829
- Immobilisations financières	31 766	27 346	36 575	- Amortissements immob.incorporelles	23 663	25 098	25 098
- Charges à répartir	2 656	1 328		- Amortissements constructions	96 904	150 418	196 878
				- Amortissements autres immob.	314 698	296 703	332 172
				- Subventions d'investissements	812 975	778 745	761 221
				- Différence sur réalisation actifs	2 741	2 741	2 654
				- Emprunts	359 527	400 056	341 264
TOTAL II	1 618 131	1 654 535	1 684 922	TOTAL I	1 723 297	1 791 564	1 835 063
F.D.R. Investissement négatif (I-II)				**F.D.R. Investissement positif (I-II)**	**105 166**	**137 029**	**150 141**
Actifs stables d'exploitation				Financements stables d'exploitation			
				- Provisions risques et charges	2 515	8 036	18 393
				- Comptes de liaison	76 733	102 539	414 471
TOTAL IV				TOTAL III	79 248	110 575	432 864
F.D.R. Exploitation négatif (IV-III)				**F.D.R. Exploitation positif (IV-III)**	**79 248**	**110 575**	**432 864**
F.D.R. Net Global négatif				**F.D.R. Net Global positif**	**184 414**	**247 604**	**583 005**
Emplois à court terme				Ressources à court terme			
- Stocks	21 477	24 746	26 869	- Fournisseurs	80 498	87 221	82 519
- Créances	121 924	145 234	125 482	- Dettes sociales et fiscales	238 381	240 698	282 151
- Autres créances	63 547	169 551	353 461	- Autres dettes	90 285	62 822	50 165
				- Provisions pour dépréciation	11 561	15 901	3 207
- Charges constatées d'avance	11 293	17 421	14 097	- Produits constatés d'avance	22 657	5 067	25 895
TOTAL VI	218 241	356 952	519 909	TOTAL V	443 382	411 709	443 937
BESOIN EN F.D.R. (VI-V)			**75 972**	**EXCEDENT EN F.D.R. (VI-V)**	**225 141**	**54 757**	
Liquidités				Financements à court terme			
- Valeurs mobilières de placements	333 179	225 236	263 161	- Fournisseurs d'immobilisations	12 369		4 898
- Disponibilités	97 193	77 123	248 767	- Concours bancaires courants	14 244		
TOTAL VIII	430 372	302 359	511 928	TOTAL VII	26 613	0	4 898
TRESORERIE POSITIVE (VIII-VII)	**403 759**	**302 359**	**507 030**	**TRESORERIE NEGATIVE (VIII-VII)**			
TOTAL DES EMPLOIS	**2 266 744**	**2 313 846**	**2 716 759**	**TOTAL DES RESSOURCES**	**2 272 540**	**2 313 848**	**2 716 762**

ANNEXE N°5

EVOLUTION DES RESULTATS DES 3 CHANTIERS D'INSERTION SUR 3 EXERCICES

	SOUS-TRAITANCE			NETTOYAGE			VETEMENTERIE		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Achats	31 381	35 115	29 960	13 348	16 135	18 600	85 706	73 432	72 617
Services Extérieurs	30 370	27 266	26 848	29 329	33 420	37 214	80 591	65 088	83 744
Autres services extérieurs	8 271	13 385	12 050	10 262	10 214	8 743	11 503	6 980	6 688
Impôts (hors personnel)							2 378	2 140	2 786
Charges de personnel	183 759	229 363	252 509	345 901	374 049	437 307	398 885	423 624	477 635
- coût des encadrants				114 409	113 434	101 463	156 583	151 734	169 221
- coût personnel en insertion	183 759	229 363	252 509	231 492	260 615	335 844	242 303	271 890	308 414
Charges de gestion courante	70 721	78 320	85 315	58 857	57 478	65 700	63 296	57 481	70 611
Charges financières	47								
Charges exceptionnelles	281	656		840	591		3 080	202	915
Dotations amorts et provisions	13 208	5 296	5 189	12 274	11 018	6 677	43 283	36 735	5 176
TOTAL DES CHARGES	**338 038**	**389 401**	**411 871**	**470 811**	**502 905**	**574 241**	**688 722**	**665 682**	**720 172**
Vente de prestations et biens	145 922	159 986	148 152	199 760	222 914	286 376	306 150	298 930	304 051
Subventions	58 200	58 200	67 800	59 000	59 000	71 000	45 000	60 150	73 550
Produits liés aux salaires	167 957	198 874	205 888	217 339	233 571	275 827	226 028	248 130	266 217
- personnel encadrement				4 813	1 446	2 767	5 709	8 438	15 986
- personnel en insertion	167 957	198 874	205 888	212 526	232 125	273 060	220 319	239 692	250 231
Autres produits	4 576	981	1 418	2 439	12 467	1 135	19 897	28 593	28 000
TOTAL DES PRODUITS	**376 655**	**418 041**	**423 258**	**478 538**	**527 952**	**634 338**	**597 075**	**635 803**	**671 818**
RESULTAT DE L'EXERCICE	**38 617**	**28 640**	**11 387**	**7 727**	**25 047**	**60 097**	**-91 647**	**-29 879**	**-48 354**
% du personnel dans les charges	71,10%	74,99%	77,88%	83,47%	83,52%	85,31%	65,27%	70,55%	74,17%
Coût résiduel personnel insertion	15 802	30 489	46 621	18 966	28 490	62 784	21 984	32 198	58 183
% des ventes dans les produits	38,74%	38,27%	35,00%	41,74%	42,22%	45,15%	51,27%	47,02%	45,26%