



Position et propositions suite à l'annonce de la diminution des contrats aidés

Comité National de Liaison des Régies de Quartier

Octobre 2017

Les Régies de Quartier et de Territoire (RQT) sont ancrées sur les territoires les plus en difficulté, qu'elles soient sociales ou économiques ; dans une logique de co-gestion entre habitants, bailleurs et collectivités territoriales, qui partagent la responsabilité de la gestion de ces territoires.

Les activités marchandes (au sens de l'IAE) et les activités d'utilité sociale qui visent le développement du lien social participent à la même mission : entretenir, embellir la ville et veiller sur elle, soit une mission d'utilité sociale, d'intérêt général. La visibilité des impacts des activités marchandes sur l'espace public donne une légitimité et un ancrage aux RQT pour mettre en œuvre des activités non marchandes.

Les RQT s'appuient ainsi sur ces deux dimensions de leur mission, complémentaires : réussir l'intégration sociale et professionnelle de leurs salariés habitants, éloignés de l'emploi ; et participer à la dynamique économique et sociale de leur territoire.

Plan de la note

- I. Etat des lieux du réseau des Régies de Quartier et de Territoire et des conséquences attendues de la diminution des contrats aidés
- II. Eléments de bilan de l'utilisation des contrats aidés dans le réseau
- III. Les propositions du réseau des Régies de Quartier et de Territoire

I. Etat des lieux du réseau des Régies de Quartier et de Territoire et des conséquences attendues de la diminution des contrats aidés

A. Rappels sur le dispositif Régie de Quartier et de Territoire

Une Régie de Quartier ou de Territoire, association loi 1901, est un dispositif **territorialisé** de lutte contre les exclusions, articulé autour d'une mission d'amélioration et d'entretien du cadre de vie.

Elle fonctionne dans le cadre d'un **partenariat** local entre les élus de la collectivité (commune / intercommunalité), les bailleurs sociaux et les habitants :

- Ce partenariat se traduit dans la gouvernance partagée : au conseil d'administration d'une Régie, un collège « élus », un collège « bailleurs » et un collège « habitants » sont obligatoires ;
- Ce partenariat se concrétise dans la commande publique : bailleurs et collectivités sont les premiers donneurs d'ordre des Régies (77% du chiffre d'affaires des RQT¹) ;
- Les habitants restent au centre de ce dispositif : le collège habitant doit être majoritaire dans le conseil d'administration ; plus de 80% des Régies sont actuellement présidées par un habitant² ; les habitants sont les premiers bénéficiaires des emplois et des services proposés par une Régie.

Les Régies s'appuient sur un modèle économique **hybride**, qui allie activités marchandes et non-marchandes ; et exigeant, qui renvoie à leur vocation d'« *entreprise en vraie grandeur* » (article 1 de la Charte³).

En moyenne, une Régie dispose d'un budget de 1,3M€, dont 730k€ de chiffre d'affaires, pour 38 ETP ; elles bénéficient d'un autofinancement de 60-70% de leur budget⁴ : leurs revenus d'activités marchandes leur assurent une assise économique et financière, et leur offre de la stabilité et de la pérennité – les plus anciennes Régies du réseau ont près de 30 ans.

Véritables **ensemblers**, les Régies :

- portent toutes plusieurs activités (de 7 à 10 par structure en moyenne) : la gestion urbaine de proximité (GUP) constitue leur socle et souvent la majeure partie de leur activité ; leur ancrage territorial et la place donnée aux habitants leur permettent par ailleurs d'innover et d'inventer en permanence pour répondre aux besoins non couverts du territoire ;
- bénéficient de nombreux dispositifs publics, notamment autour de l'emploi.

¹ Enquête nationale OSCAR, 2015.

² Op. cit.

³ <http://www.regiedequartier.org/projet-politique/la-charte/>

⁴ Enquête nationale OSCAR, 2015.

B. Régies de Quartier et salariés en insertion

Panorama d'ensemble

Chaque année, ce sont plus de **8 000 salariés** qui sont employés par une Régie de Quartier. Parmi eux, on recense environ 1 500 permanents (postes de direction, d'encadrement...) pour 6 500 salariés en insertion⁵.

L'Insertion par l'Activité Economique est le dispositif le plus largement mobilisé par les Régies : elles sont conventionnées, dans le cadre de chantiers d'insertion (ACI), d'entreprises d'insertion (EI) ou des deux (ce double conventionnement étant une spécificité des Régies de Quartier). En septembre 2017, seules 6 RQT ne disposaient d'aucun conventionnement.

En plus des postes conventionnés IAE, l'immense majorité du réseau mobilise, dans des proportions variables, des contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE et emplois d'avenir).

D'après une enquête réalisée en septembre 2017, on recensait **2 000 salariés en CUI et en emplois d'avenir** dans le réseau, avec en particulier :

- pour les structures non conventionnées, 100% des salariés en insertion en contrat aidés ;
- 14 structures du réseau identifiées comme potentiellement menacées par les baisses annoncées (cf. infra).

A noter que sur les emplois d'avenir, une convention signée entre le réseau et le Premier Ministre en 2012 a mobilisé les RQT sur l'embauche de jeunes issus des quartiers dans le cadre de ces contrats. Cinq ans après, le bilan est éloquent : 800 jeunes des QPV passés en emplois d'avenir dans les Régies ; un taux de sortie estimé à 40% ; des « belles histoires » et des réussites à tous niveaux (parcours, intégration, construction de projet professionnel, sortie...) nombreuses dans le réseau.

Le recours aux contrats aidés (CUI et emplois d'avenir)

D'une manière générale, les CUI et emplois d'avenir ont été mobilisés dans les Régies selon trois modalités :

- Des contrats aidés utilisés de manière équivalente à des **CDDI** (même type d'activités, même type de publics, même type d'accompagnement et de parcours), notamment dans les situations d'assèchement des postes IAE ouverts ;
- Des contrats aidés utilisés comme leviers de financement et de recrutement sur des activités **d'utilité sociale**, structurellement déficitaires ;
- Des contrats aidés utilisés de manière **pragmatique** en fonction des besoins et des personnes, sur des fonctions d'appui à la structure notamment (ex. secrétaires d'accueil, aides-comptables, etc.).

Plus spécifiquement, les Régies y ont eu recours pour deux grandes raisons :

i. Répondre à une demande du service public de l'emploi

- Dans les situations où les enveloppes locales de CDDI ont toutes été consommées, le service public de l'emploi (SPE) pouvait être amené à proposer de mobiliser, en lieu et place, des contrats aidés : ce fut pendant longtemps le cas à Paris – la situation a été régularisée depuis, par une augmentation des enveloppes de postes IAE disponibles ;

⁵ Op. cit.

- Dans certaines situations, pour répondre à des objectifs de chiffre ou des enjeux d’affichage, le SPE pouvait inciter à recourir aux contrats aidés ponctuellement.
- ii. Disposer **d’un outil utile** au projet et au développement de la structure
- Les contrats aidés permettent de toucher un **public divers** sur le long-terme, différent de celui de l’IAE, sans être tenu de suivre les demandes mouvantes de l’Etat et du SPE (ciblage sur différents publics, en fonction des priorités du moment) : les emplois d’avenir ont par exemple sécurisé l’embauche de jeunes en décrochage dans les Régies de manière plus efficace que l’IAE ;
 - Les contrats aidés sont souvent utiles sur du **lancement** d’activités.
Exemple de la Régie de La Rochelle : à la création d’un point d’écoute et d’accueil sur le quartier, un contrat aidé a été positionné au lancement, notamment parce que les partenaires ne voulaient pas assumer financièrement, à ce stade, un CDI ;
 - Les contrats aidés offrent de la **souplesse** dans la construction de parcours individuels.
*Ils permettent le maintien de salariés précédemment en CDDI, par exemple sur des salariés âgés ne trouvant pas de sortie dans le « milieu ordinaire » : la finalité est de les accompagner jusqu’au bout, quitte à basculer in fine en CDI (Régie de La Rochelle).
Une autre illustration de l’utilisation de ces contrats en fin de carrière : positionner les salariés ayant une expérience avérée sur des postes de « polyvalents » pour des remplacements, des activités ponctuelles, des petits travaux..., avec un véritable savoir-faire au travail (Régie d’Arles, 5-6 personnes à l’année).
Comme avec les CDDI, le pragmatisme aide à affiner des parcours : des salariés peuvent se voir proposer des CDD en entreprise en parallèle de leur contrat aidé, ou des heures complémentaires (30 heures au travail pour une aide sur 20 heures) autofinancés par la Régie (Régie de Mâcon).*

C. Quelles conséquences de la fin des contrats aidés ?

Des conséquences sur les **individus**.

Cf. l’avenir à court terme des salariés âgés, aujourd’hui en emploi grâce aux contrats aidés. La Régie de Territoire de Libourne, bien que structurellement menacée, avait fait le choix, dans le cadre de son interpellation au Préfet, de centrer son propos sur le cas d’un salarié de 59 ans qui pensait terminer sa carrière au sein de la structure.

Des conséquences sur les **activités**.

Depuis 22 ans, la Régie de Chambéry le Haut porte des activités de correspondants de nuit (CDN), reconnues par les services de l’Etat, les forces de sécurité, les différents partenaires et les habitants de Chambéry. Le modèle économique s’appuie à 35% sur les aides au poste des contrats aidés, lesquels sont proposés à des jeunes des quartiers (avec, sur les 3 dernières années, un taux de sortie de 93% en CDI). La pérennité de cette activité est directement menacée, alors même qu’un rapport sénatorial sur la politique de la ville⁶ recommandait de

⁶ Rapport d’information du Sénat évaluant l’application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, Mmes Annie GUILLEMOT et Valérie LÉTARD, 19 juillet 2017

« renforcer (...) les dispositifs de médiation en journée et en soirée », et qu'un récent article du Monde faisait de l'occupation du terrain « le nouvel enjeu en banlieue »⁷.

Des conséquences sur les **structures**.

14 structures fragiles ont été identifiées dans le réseau, et transmises aux ministères du travail et de la ville. Elles interviennent sur 29 quartiers prioritaires de la politique de la ville, et emploient plus de 1 000 salariés, dont près de 600 contrats aidés. Le réseau s'interroge sur le fait de mettre en grande difficulté des Régies qui interviennent sur des QPV où le taux de pauvreté est de 62% (à Chalon-sur-Saône, contre 14% en France), voire où les taux d'emploi des femmes sont de 12% (61% en France).

⁷ Le Monde, *Occuper le terrain le soir, le nouvel enjeu en banlieue*, 7 septembre 2017

II. Eléments de bilan de l'utilisation des contrats aidés dans le réseau

A. Les Régies tordent le bras aux idées reçues

Au regard de l'usage fait par le réseau des contrats aidés, du projet d'accompagnement et d'insertion consubstantiel au projet politique des Régies de Quartier, il semble que les reproches adressés aux contrats aidés doivent être relativisés.

i. Les **publics** ciblés sont pertinents.

Les bénéficiaires de contrats aidés sont à près de 60% issus d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ; à plus de 60% en recherche d'emploi depuis plus d'un an ; à près de 80% peu ou pas qualifiés (niveau IV sans diplôme, niveaux V, V bis et VI). Ce ciblage efficace provient de l'ancrage territorial des Régies et de leur savoir-faire dans l'accompagnement des salariés les plus éloignés de l'emploi.

ii. Les **activités** portées sont utiles et répondent le plus souvent aux besoins non couverts des habitants.

La plateforme « mobilité » portée par la Régie de l'Ouest Chalonnais offre un service d'information et de renseignements, un service location, un garage et une auto-école. Elle rayonne sur toute l'agglomération et touche plus de 500 bénéficiaires.

Pourraient être également cités les laveries associatives, les jardins partagés, les actions de lutte contre la fracture numérique, les appartements pédagogiques...

iii. De véritables **parcours d'accompagnement et de formation** sont proposés : aucune différence n'est faite entre les salariés en CDDI et ceux en contrats aidés, qui bénéficient du même accompagnement et des mêmes formations.

A l'échelle nationale, les chiffres de 2016 (cf. infra) confirment que la branche des Régies de Quartier fournit un effort très au-delà des obligations légales.

La formation dans le Réseau des RQT

Les dispositions légales et conventionnelles de la formation professionnelle définies dans la convention collective concernent l'ensemble des salariés (notamment ceux en contrat CUI-CAE) :

- Le taux de la taxe de la formation professionnelle est de 1,75 % (taux légal de 1% et supplément conventionnel de 0,75%.) ;
- Les Régies ont recours à d'autres formes de financement émanant des Régions, des départements, de la mutualisation avec des partenaires de l'IAE, du catalogue gratuit d'Uniformation et de leurs fonds propres ;
- Les dépenses de formation se concentrent à plus de 70% sur les salariés bénéficiant des aides publiques à l'emploi (dispositifs IAE, contrats aidés, emplois d'avenir...).

Le bilan 2016 de la collecte par Uniformation⁸ confirme l'importance que les Régies accordent à la formation des salariés en insertion. En 2016, les financements d'Uniformation ont pu bénéficier de reports non utilisés en 2015, dont les Régies ont su profiter largement, notamment dans le cadre des budgets mutualisés.

On peut ainsi relever que :

- La collecte légale et conventionnelle 2016 (2 151 000€) est en augmentation de 170 000 € par rapport à 2015 ;
- Les dépenses des actions 2016 (3 767 000 €) sont très largement supérieures au montant de la collecte légale et conventionnelle, soit un « retour sur investissement » de 175% : les actions en forte augmentation par rapport à 2015 sont celles relevant du plan légal et du Compte Personnel de Formation.
- Globalement, sur 6 751 salariés en poste en 2016 (environ 8000 en flux sur l'année) on compte 5 302 participants à une action de formation et 4 336 salariés distincts formés ; surtout les salariés des catégories ouvriers et employés (les moins qualifiés dans l'échelle de classification) représentent plus de 70% du total des bénéficiaires de la formation ;
- Le travail de pre-qualification qu'opèrent les Régies se retrouve dans l'importance des actions de mise à niveau (n°1, 15% des bénéficiaires), de français mise à niveau (n°2, 7,7%), de pédagogie illettrisme (n°5, 5,8%) ou de Français langue étrangère (n°9, 3,6%).

Au niveau des structures, il est à souligner que l'accompagnement proposé par les Régies de Quartier et de Territoire est de plus en plus protéiforme. La spécificité des Régies est de disposer le plus souvent d'une équipe plurielle d'accompagnateurs, potentiellement en capacité d'accompagner des gens sur des problématiques différentes, l'accompagnement ayant basculé depuis quelques années au-delà du champ classique « accompagnement vers l'emploi » pour être de l'accompagnement social, multiforme : envoi en cure de désintoxication, aide à trouver un logement, traitement d'un problème de garde d'enfant – accompagnement qui répond à un vrai besoin des personnes.

Le champ de cet accompagnement a tendance à s'étendre, comme l'illustre le cas de la fracture numérique : la CAF ou la CPAM ferment les guichets, sans que ne soit pensé l'accompagnement des publics des Régies. Une structure qui a une réponse plurielle, qui a accès à des dispositifs diversifiés, peut répondre à des problématiques diverses, en fonction des besoins qui naissent, bien plus qu'une structure mono-dispositif, ciblée sur un type de public, un type d'activité, etc.

Deux exemples illustrent la mobilisation des RQT sur la formation et l'accompagnement :

La Régie de l'Ouest Chalonnais consacre 10% de la masse salariale brute à l'accompagnement et à la formation des salariés « en général » (entre 1,5 et 2,2% pour une entreprise classique).

Deux jeunes en emplois d'avenir de la Régie de Mâcon ont suivi des formations AFPA qualifiantes suivies (ouvrier du bâtiment et CIP), grâce à des parcours de 3 ans.

⁸ Cf. Bilan, joint à la présente note.

iv. Les **taux de sortie** sont encourageants.

Il importe de préciser que la focalisation sur les « taux de sortie » n'est pas pleinement satisfaisante pour jauger de l'efficacité du dispositif :

- L'indicateur de référence est la sortie vers l'emploi à 3 mois tel qu'observé par Pôle Emploi, alors que d'une part les effets positifs d'un accompagnement s'observent sur un temps long (« *nous semons des graines* »), et que d'autre part la vision de Pôle Emploi peut être incomplète (en lien avec la difficulté à « suivre » ces publics) – comme pour l'IAE, la logique à valoriser relèverait plus des sorties « dynamiques » prenant en compte les trajectoires des individus ;
- Dans le réseau, des contraintes existent à l'entrée comme à la sortie : d'un côté, les personnes recrutées sont parmi les plus éloignées de l'emploi, cumulant souvent plusieurs difficultés ; de l'autre, les territoires d'implantation des structures sont déprimés économiquement : comment exiger des taux de sortie homogènes sur toute la France, quand les Régies interviennent sur des territoires où l'activité est moribonde, les perspectives rares et le chômage élevé ?

Pour autant, les taux de sortie observés et remontés restent supérieurs aux « 26% » mis en avant dans le débat public :

- Sur les 5 années de travail avec des emplois d'avenir, les taux de sortie sont estimés à plus de 40% ;
- Localement, des Régies parviennent à des niveaux impressionnants : sur les deux Régies chalonnaises, les taux de sortie dynamique sont supérieurs à 60% et 80%, et ce depuis plusieurs années.

B. Les enseignements du réseau sur ce qui fonctionne

D'une manière générale, les premiers enseignements à tirer proviennent de l'expérience acquise par le secteur de l'IAE d'une part, et du fonctionnement interne des Régies d'autre part. Parmi les indispensables d'un parcours réussi doivent être soulignés **l'accompagnement renforcé, individualisé et multiforme des structures**, ainsi que l'organisation du travail adaptée qui peut être mise en place. Une plus-value est observable dès lors qu'une logique globale est mise en place, sans contraindre et enfermer les personnes dans des « tiroirs » (BRSA, IAE, etc.) ou des parcours normés.

La **souplesse et la réactivité** sont au cœur de la réussite des projets professionnels à construire. Les directeurs, contraints de bricoler et d'ajuster en temps réel (suspensions de contrats, congés sans solde, absences autorisées...), se doivent d'être réactifs. L'outillage du réseau facilite grandement la mobilisation des formations et financements, indispensables pour construire le parcours du salarié.

La mise **en situation de travail** est vertueuse, comme le défendent depuis de nombreuses années le réseau et le secteur de l'IAE dans son ensemble. Elle a également comme vertu de répondre aux

réticences récurrentes face à la formation de certains publics, notamment les jeunes décrocheurs, frileux à l'idée de retourner en « salle de classe ».

Le **temps long** qu'autorisent certains dispositifs permet d'affiner un projet professionnel, de multiplier les accompagnements, de construire de vrais parcours de formation : à ce titre, les 3 ans de parcours des emplois d'avenir ont été salués autant par les employeurs que par les bénéficiaires de ces contrats. Cette logique de temps long est maintenant également portée par l'Etat, comme l'illustre le certificat Cléa : il peut s'obtenir en 5 ans, grâce à un parcours modulaire.

Les Régies insistent sur les vertus de l'intégration à un **projet collectif**. Les effets positifs en sont difficilement quantifiables, mais cette intégration produit des effets de lien social, de cohésion sociale, et, dans les quartiers d'intervention, contribue à renforcer la tranquillité et l'apaisement : elle est un formidable levier pour se construire une vie, des relations, des perspectives.

C. Les dysfonctionnements relevés des dispositifs

Deux dysfonctionnements, connus, doivent être relevés quant aux contrats aidés :

- contrats courts, à renouveler tous les ans, ils demandent un travail de gestion administrative et de négociation récurrent et lourd pour les directions des structures ;
- les politiques de « stop & go » successives mettent en difficulté les structures qui sont dans l'incapacité de se projeter, économiquement, et de construire dans la durée des parcours et des trajectoires.

III. Les propositions du réseau des Régies de Quartier et de Territoire

A. A court terme

- Tant qu'aucune refonte du dispositif des contrats aidés n'est actée, la **soudaineté, voire la brutalité, de la diminution des enveloppes** n'est pas compréhensible pour les personnes touchées par ces mesures et doit être stoppée ;
- Nous appelons à la vigilance sur les **structures en difficulté** : il ne faut pas que ces mesures ne menacent des structures utiles, implantées localement, ayant construit un ancrage et un projet économique et social depuis de nombreuses années ;
- Certains **territoires**, plus fragiles, aux taux de chômage élevés et où la pauvreté est importante, doivent être exemptés de ces baisses de contrats aidés : le risque de renforcer significativement la précarité et le sentiment d'abandon des populations est trop élevé.

B. A moyen terme

- Nous demandons le **basculement vers l'IAE** des contrats aidés utilisés actuellement comme des CDDI, ce qui doit se traduire par une augmentation du nombre de postes ouverts à l'IAE ;
- Nous demandons que soient **épargnées et sauvegardées les activités d'utilité sociale**, dont le service rendu est incontestable et le financement difficile : nous sommes convaincus de la légitimité de la puissance publique dans leur financement, et du rôle qu'elle doit continuer à y jouer ;
- Nous demandons de faire confiance à l'intelligence des acteurs de terrain, en accordant de la **souplesse** dans la construction des parcours et la mobilisation des dispositifs d'emploi ;
- Nous demandons de mettre un terme aux politiques de « **stop & go** » sur ces dispositifs d'emploi, et que l'Etat prenne des engagements fermes et chiffrés sur la durée du quinquennat.