



Le réseau des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi

Note relative aux PLIE et à l'architecture de gestion de la prochaine programmation des fonds européens

DOCUMENT DE TRAVAIL

25 Juillet 2013

EUROPLIE, association loi 1901, créée en 1997, réunit un réseau de directeurs de Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi ; notre expertise est un point d'appui pour participer à la réflexion sur les politiques d'inclusion sociale, au service des populations vulnérables.

Notre réseau est attentif aux évolutions qui se profilent tant en ce qui concerne la refonte des politiques publiques dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation qu'à ce qui relève de la préparation des futurs programmes opérationnels européens 2014-2020.

A ce propos, la note DGEFP du 10 juin 2013 relative à l'architecture de gestion FSE, propose de placer le conseil général comme chef de file sur le champ de l'insertion à l'échelle territoriale ou bien de « coordinateur de l'action de tous les opérateurs qui organisent des parcours de retour à l'emploi des publics en difficulté en liaison avec Pôle Emploi ». En termes d'organisation, seules deux options sont ouvertes : la première, le CG seul OI sur le département, la seconde, deux OI sur le département dont un porté par le CG, l'autre résultant de la mutualisation des PLIE par exemple, dans ce cas l'OI mutualisé doit contractualiser avec le CG.

Nous souhaitons apporter par la présente note, notre analyse des situations qui en découlent pour les PLIE ainsi que des compléments et propositions pour, une application des orientations arrêtées par l'Etat (réduction du nombre d'OI) mais aussi pour anticiper les conséquences et étudier raisonnablement toutes les possibilités de mode de gestion.

Les fondamentaux du PLIE

Tout d'abord, nous souhaitons resituer l'action du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi dans ses fondamentaux afin de mieux appréhender en quoi un tel programme apporte une plus-value dans le paysage institutionnel à venir et dans l'organisation future de l'axe inclusion de la politique de cohésion.

Le PLIE a pour mission d'aller à la rencontre des personnes les plus fragilisées, notamment là où le droit commun ne suffit pas ; en matière d'insertion, ce dernier ne couvre pas l'ensemble des besoins. Le rôle du PLIE est justement d'intervenir sur ces territoires sensibles et de prendre en compte les populations les plus exclues du champ de l'emploi, leur proposer un accompagnement soutenu et tous les moyens potentiels pour s'insérer professionnellement et durablement dans la société.

L'enjeu du PLIE ne se réduit donc pas à la mise à l'emploi même s'il s'agit là de sa finalité. L'enjeu est de consolider sur des emplois des personnes qui en étaient jusque-là écartées du fait de difficultés sociales et professionnelles.

Pour cela, le PLIE construit sur son territoire une dynamique d'acteurs et de projets par un travail d'animation, de coordination, d'ingénierie, de mobilisation du monde économique et de soutien aux structures locales de l'insertion et de l'emploi.

Résultant d'une initiative des collectivités locales, le Plie s'organise à partir :

- D'un projet politique de territoire formalisé dans un protocole qui précise les objectifs à atteindre et les axes stratégiques pour y parvenir, ce protocole est signé entre la (ou les) collectivité(s) locale(s) concernée(s), le Département, la Région et l'Etat.
- D'instances partenariales de pilotage stratégique et opérationnel permettant de construire chaque année la programmation des actions et opérations nécessaires au déroulé de parcours d'insertion pour les adhérents (ou participant).
- D'une structure d'animation et de gestion.
- D'un organisme intermédiaire quand c'est le cas pour la gestion des fonds européens
- Des moyens financiers des politiques de droit commun notamment ceux de l'Etat, de la Région, du Département, des Collectivités locales, de fonds privés - auxquels s'ajoutent les fonds européens afin de renforcer les moyens d'action locale.

- D'un réseau d'acteurs économiques
- D'une organisation de l'accompagnement des personnes en insertion
- D'un réseau de structures d'insertion agissant sur les parcours des personnes intégrées au dispositif (« adhérents ou participants »).
- D'un plan d'actions structuré et adapté aux publics les plus fragilisés face au marché du travail avec notamment un accompagnement personnalisé renforcé de ces personnes en parcours insertion.
- D'adhérents ou participants bénéficiant de services leur permettant d'accéder à un accompagnement vers et dans l'emploi.

La future gouvernance

Au regard de la note du 10 juin dernier et dans le cadre de ses missions, les PLIE devraient participer activement à la stratégie d'inclusion sociale sur les territoires à travers le Programme Territorial d'Insertion piloté par les conseils généraux, en leur qualité de chef de file.

Dans les hypothèses portant sur la période 2014-2020, l'ADF préconise l'utilisation du Pacte Territoriale d'Insertion (PTI) comme le nouveau cadre de coordination des politiques d'inclusion qui permettrait de réunir les partenaires autour d'objectifs de travail commun pour créer les conditions d'une action concertée en faveur des publics en insertion.

En effet l'ADF propose le PTI comme le lieu de gouvernance de la politique publique à l'échelle du territoire mais aussi celui de la gouvernance des fonds européens en faveur de l'inclusion.

L'intégration des PLIE dans les axes stratégiques des PTI doit leur permettre d'être positionnés comme des plans d'intervention de proximité sur l'ensemble du territoire du département ou bien sur les territoires où les indices de fragilité sociale sont les plus sensibles. Il est une voie pour la généralisation des PLIE sur de nombreux autres territoires que ceux couverts aujourd'hui.

L'objectif commun est bien de permettre l'inclusion des publics les plus fragilisés dans leur diversité (cf. statuts, âges, etc.), en garantissant la cohérence et la synergie entre PTI et PLIE, tout en préservant l'autonomie de ces derniers.

Au-delà de l'enjeu financier, le positionnement attendu par les autorités nationales en charge du FSE implique un choix stratégique des conseils généraux quant à l'élargissement éventuel de leur rôle de coordination des politiques d'insertion et d'inclusion à l'échelon départemental et porte potentiellement des changements importants dans sa relation aux PLIE.

Le repositionnement des PLIE sera donc à réfléchir en respectant leurs fondamentaux. Il sera à mettre en corrélation avec l'actuelle organisation de chaque PLIE, et sera fonction des choix de gestion qui seront retenus.

La cohérence d'intervention PTI/PLIE doit permettre de considérer les PLIE comme des plans s'intégrant dans les axes stratégiques du PTI, plans dont les spécificités apportent une plus-value notamment sur :

- **la méthodologie d'accompagnement des publics** : cet accompagnement renforcé vers et dans l'emploi des personnes en difficultés d'insertion socio-professionnelles, permet

de prendre en charge les publics dans leurs diversités et d'organiser des parcours quel que soit le statut de la personne.

- **La capacité d'ingénierie sociale et professionnelle** : grâce à une connaissance fine des publics et des besoins économiques des territoires, le Plie est en capacité de mettre en place des actions d'insertion, de formation, et d'accès à l'emploi en cohérence et en complémentarité avec les politiques publiques et notamment la politique d'insertion des Départements ou les politiques de formation des Conseils Régionaux.

L'équipe d'animation du PLIE, de par ses missions, doit rester garante de la cohérence dans la mise en œuvre du plan en assurant :

1. l'appui à la programmation des projets d'inclusion,
2. l'organisation de la gestion des parcours,
3. la mobilisation des acteurs économiques,
4. l'ingénierie sociale et professionnelle,
5. l'animation de la clause d'insertion.

Le repositionnement des PLIE pourrait également impliquer une redéfinition :

- **de leur territoire d'intervention** qui pourrait être élargi soit à l'ensemble des communes du département ou à certains territoires s'ils en expriment le besoin. Cette deuxième option semble plus réaliste au regard des moyens mobilisables.
- **de la programmation** du PLIE qui serait revue en cohérence avec ce nouveau périmètre : elle tiendra compte des axes stratégiques du PTI et devra se structurer à partir des orientations du Comité de Pilotage du PLIE

«Architecture de gestion de la subvention globale 2014 -2020 »

La note DGEFP du 10 juin 2013 prévoit de confier aux Départements le rôle de chef de file de l'axe « inclusion » et fixe un objectif de réduction du nombre d'organisme intermédiaire (OI) dans la mise en œuvre de la programmation 2014-2020 dans le cadre du future PO « Emploi / Inclusion ».

Au préalable, nous insistons sur une donnée de base fondamentale pour éviter toutes ambiguïtés et tout problème d'interprétation : **le PLIE n'est pas l'OI, ce dernier est un mode de gestion. Et le mode de gestion doit être au service du projet d'inclusion sociale de territoire et non l'inverse.**

Europlie ne veut ni se limiter à des schémas simplificateurs, ni conseiller un modèle unique en terme de gestion des fonds européens.

Le mode de gestion « idéal » des fonds européens n'existe pas. Différentes solutions existent, de la convention « simple » à la mise en place d'un collectif de gestion du ou des PLIE avec le Conseil Général.

Quatre possibilités s'offrent donc aux acteurs locaux. L'analyse suivante a pour but d'éclairer les PLIE et les Départements en examinant les avantages et points de vigilance de chaque proposition, selon les spécificités de chaque territoire. Ces propositions induisent au moins trois niveaux de réflexion : les publics en insertion concernés, les PLIE en tant que plan partenarial et le Conseil Général (CG).

De par les évolutions en cours, un quatrième niveau de réflexion devrait être prévu avec les représentants des groupements de communes ou des communautés urbaines pour avoir une vision exhaustive sur les territoires visés par la réforme de l'organisation territoriale*.

** En effet, le Sénat au mois de juin 2013 a profondément modifié le premier des trois textes de la réforme de l'organisation territoriale qui crée les métropoles et accorde un statut particulier à Lyon et à Marseille. Le Sénat a attribué le statut de métropole, qui ne concerne pas Paris, Lyon et Marseille, aux villes ou intercommunalités de 400.000 habitants, situées dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants, qui le souhaitent. Huit villes pourront en bénéficier: Bordeaux, Rouen, Toulouse, Lille, Strasbourg, Nantes, Grenoble et Rennes. Nice est déjà métropole. Ces métropoles seront dotées de compétences extrêmement larges qui leur sont transférées par l'État et les communes, ou même, par contractualisation, par le département ou la région. La métropole de Strasbourg sera dénommée "Eurométropole " et celle de Lille "métropole européenne de Lille" en raison de leurs situations particulières. Le Sénat a validé la création par fusion des six groupements de communes existants, de La Métropole Aix-Provence-Marseille, qui exercera de plein droit l'ensemble des compétences des métropoles de droit commun, mais pourra en déléguer certaines à des conseils de territoire. Le Sénat a repoussé au 1er janvier 2016 sa création prévue par la ministre au 1er janvier 2015.*

1. Le Conseil général devient OI exclusif

Le Conseil général porte seul la fonction d'organisme intermédiaire (OI) et gère 32,5% du FSE/PO national. Il assure l'ensemble de la délégation de gestion y compris les risques d'indus et doit se doter ou renforcer selon les besoins, les équipes spécialisées en charge d'assurer la piste d'audit suffisante. Il doit, en lien avec les EPCI et les partenaires signataires des protocoles, « redéfinir le positionnement des PLIE centré sur leurs compétences en matière de construction de parcours ».

Les PLIE peuvent potentiellement devenir des plans sur lesquels s'appuie le département dans le cadre du PTI, l'équipe d'animation peut être intégrée en tant que service de la collectivité départementale et bénéficier d'une extension territoriale pour couvrir l'ensemble du territoire.

Dans ce cas de figure, l'équipe d'animation peut être internalisée au CG mais nous ne le recommandons pas.

Sa posture neutre d'animatrice du plan, à la croisée des politiques publiques, et au service de l'ensemble des partenaires signataires du protocole constitue un plus ; l'intégration à une collectivité change sa posture, elle devient avant tout le service de la collectivité.

La structure associative a l'avantage de permettre la mobilisation des moyens et compétences des autres signataires du plan, au nom du PLIE, à partir d'un mandat donné dans le cadre du protocole. L'équipe d'animation doit être au service du plan, de la façon la plus neutre.

Elle devra, par ailleurs, établir des liens étroits avec les services « Europe », mais aussi avec les services insertion, économique et marchés publics du Département afin de rechercher synergie et cohérence d'interventions.

Par ailleurs, une négociation devrait être menée par le Département quand l'équipe est internalisée à un EPCI.

Dans cette option deux niveaux d'organisation pourraient être envisagés :

A / Un scénario de « partenariat renforcé » où l'équipe d'animation viendrait en appui à l'OI pour la programmation sur les volets qualitatifs, quantitatifs et statistiques dans un cadre de gestion encadrée par l'OI/département :

- Les appels à projet seraient rédigés par l'équipe d'animation du PLIE en lien avec le Conseil général, soumis au comité de pilotage du PLIE mais publiés par la collectivité.
- Le comité de pilotage sélectionnerait les opérations qui seraient programmées par le CG.
- La piste d'audit serait animée comme il se doit par l'OI, la partie financière et le contrôle entièrement gérée par l'OI.

L'intérêt de cette organisation serait de garder un lien étroit et une cohérence entre le PLIE (volet animation et gouvernance) et le Département.

B / Un scénario plus classique d'OI qui réalise l'ensemble des travaux de gestion des fonds européens et une équipe d'animation qui donne un avis technique.

Nous pensons que la première approche garantirait la cohérence du PLIE.

	Avantage	Vigilance
<u>Option 1</u> Le Conseil général devient OI exclusif	<ul style="list-style-type: none"> - Projet politique d'insertion élargi et renforcé, - Tous publics (RSA, jeunes, DEDL, ... (PTI élargi), - Equité territoriale, - Mobilisation de plus de moyens (négociation de moyens complémentaires), - Problèmes de trésorerie réglés pour les bénéficiaires, - Equipe d'animation des PLIE recentrée sur leur cœur de métier, - Gestion transférée vers les CG qui en ont la volonté et les moyens. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redéfinition du « positionnement des PLIE centrée sur les compétences en matière de construction de parcours » (option 1 circulaire DGFEP du 10/06/13), - Démarche de marchés publics à l'échelle de la programmation du PLIE - Risque de mise en concurrence des structures d'animation des PLIE et des opérateurs, - Le CG doit s'impliquer dans les instances du PLIE, en tant que OI mais aussi en tant que partenaire signataire du PLAN. - La gouvernance stratégique et politique du PLIE doit être indépendante de l'organisme gestionnaire du FSE et doit être mise en œuvre au sein du comité de pilotage du PLIE.- - L'option 1 fait perdre aux structures d'animation et de gestion des PLIE (quand elles sont OI) leur capacité à redistribuer du FSE avec obligation de sous-traiter par voie de marché.

2. Le regroupement des OI PLIE en OI pivot à l'échelle du département et la contractualisation avec le CG (qui peut être lui-même OI)

Cette modalité pensée pour les PLIE offre plusieurs avantages. La gouvernance reste dans le giron des PLIE pour les crédits qui leur sont alloués dans le cadre de l'enveloppe des 32, 5% de l'axe inclusion. Cette organisation produit un effet de spécialisation dans la gestion du FSE et devrait créer les conditions pour que le PLIE se concentre sur ses missions principales sous conditions de mobiliser les moyens nécessaires.

Néanmoins, la construction d'un regroupement de la gestion à « marche forcée » est particulièrement complexe. Elle nécessite des liens étroits préexistants entre PLIE et des processus d'harmonisation des pratiques, préalables au regroupement.

Elle est déconseillée dans les territoires qui sont dans la perspective de voir émerger des métropoles : se réorganiser pour 1 ou 2 ans alors que le processus de réorganisation est chronophage risque de décentrer à nouveau les équipes de leur cœur de métier.

De plus, la contractualisation obligatoire des OI PLIE « pivot » avec les CG impliquerait dans certains cas une redéfinition des périmètres d'intervention au regard du FSE – un opérateur ne pouvant élargir aux deux lignes de FSE : PDI et PLIE. Cette organisation serait susceptible de limiter voire de réduire le champ d'intervention des PLIE et des CG (sur les types d'actions, d'opérateurs, de publics et de fonds).

Les problèmes de trésorerie des OI pivots des PLIE perdurent, voire s'accroissent.

La segmentation de l'offre d'insertion perdure pour partie. Elle ne permet pas la mise en place d'un PDI élargi multi-publics avec un partenariat stratégique multi-acteurs et offre un moindre effet « levier » du FSE.

Les CG bénéficiant d'une enveloppe FSE de faible montant peuvent également créer un OI « pivot » entre eux, afin d'atteindre une taille critique.

	Avantage	Vigilance
Option 2 Regroupement des OI PLIE en OI pivot à l'échelle du département et contractualisation avec le CG	<ul style="list-style-type: none"> - La gouvernance reste dans le giron des PLIE pour leur OI pivot, - Interaction dynamique entre PLIE ou entre CG au niveau politique et technique (échange de pratique, solidarité de gestion,...), - Renforcement du « poids » institutionnel des PLIE, - Professionnalisation et sécurisation de la gestion FSE, - Partenariat contractualisé entre le PLIE et le CG. 	<ul style="list-style-type: none"> - Complexité de la création d'un OI collectif pour les PLIE d'un territoire (partenariats à construire, pertinence, moyens...), - Problèmes de trésorerie qui risquent de se renforcer, - Vigilance pour les PLIE dont les territoires vont évoluer vers des métropoles : ne pas les pousser à créer un OI (pour deux ans ?) qui deviendrait inutile lors de l'émergence de ces dernières.

3. La construction d'un OI collectif commun aux PLIE et CG,

Cette hypothèse permet d'allier les avantages de l'option 1 et de l'option2, c'est-à-dire un projet politique d'insertion élargi, partagé et renforcé du fait de la proximité opérationnelle des équipes. Elle permet la mobilisation de moyens complémentaires et un effet levier FSE maximal. Elle offre enfin aux acteurs départementaux un outil expert de taille dimensionnée au regard des besoins en matière de gestion du FSE.

Cette approche implique une vigilance particulière quant à la gouvernance territoriale d'une part et de l'OI d'autre part permettant une représentation équilibrée des EPCI et du CG. Au niveau opérationnel, il s'agit de créer une structure associative dont les membres sont le(s) CG et le(s) PLIE. Cette association porterait la convention de subvention globale et recruterait l'équipe de gestion FSE.

Cette option est compatible avec l'adhésion d'un seul PLIE ou des PLIE intéressés sur le territoire concerné.

Un PLIE qui ne serait pas partie prenante de l'OI commun deviendrait un bénéficiaire simple de l'OI PLIE / CG.

	Avantage	Vigilance
Option 3 La construction d'OI collectif commun aux PLIE et CG	<ul style="list-style-type: none"> - Projet politique d'insertion élargi, partagé et renforcé, - Tous publics (RSA, jeunes, DEDL, ... (PTI élargi), - Equité territoriale, - Mobilisation de plus de moyens (négociation de moyens complémentaires), - Interaction dynamique entre PLIE/CG au niveau politique et technique (échange de pratiques, solidarité de gestion,...), - Professionnalisation et sécurisation de la gestion FSE. 	<ul style="list-style-type: none"> - Négociation pour la co-construction, - Vigilance sur la mobilisation des contreparties, - Vigilance quant à la gouvernance territoriale en place (à bien définir dans les instances de pilotage stratégique et politique du PLIE).

4. La convention bilatérale avec l'Etat.

Pour les CG et les PLIE qui ne voudraient pas porter une subvention globale, la convention bilatérale reste le cadre de mobilisation du FSE. Il s'agit du maintien du statut quo.

Pour les PLIE , cela revient à l'hypothèse n°1, mais l'autorité de gestion serait au niveau de l'Etat et non du CG ;

Dans le cas où les PLIE ne sont pas intégrés dans le projet politique d'insertion du département, ils perdent alors la possibilité de redistribuer le FSE en mode «subvention ». C'est-à-dire qu'ils sont dans l'obligation de sous-traiter par voie de marché le recours à un prestataire externe pour la mise en œuvre des étapes.

	Avantage	Vigilance
<u>Option 4</u> Convention bilatérale avec l'Etat (cf note 2009)	<ul style="list-style-type: none"> - les PLIE à petit périmètre et sans OI à proximité pourraient retenir cette option, - gestion du FSE moins lourde et plus adaptée aux besoins, - Contrats de prestation de service avec les opérateurs du plan. (cf. note détaillée d'EUROPLIE sur les conventions bilatérales) 	<ul style="list-style-type: none"> - Cette méthode de gestion appelle une analyse quant aux contreparties avec les partenaires signataires : - Remise en cause de la facilité liée au régime de « paiement alternatif » dans la mobilisation des contreparties ; le PLIE devra donc apporter 50 % des contreparties nationales directes à la subvention FSE - l'absence de lien avec le Département ne semble pas militer pour une mise en synergie des moyens et des compétences en direction des populations vulnérables