



Inspection générale
des Finances

N° 2006-M-012-08

Inspection générale
des Affaires sociales

N° 2006-057

RAPPORT D'ENQUÊTE

sur

les ateliers et chantiers d'insertion

SYNTHÈSE

Établi par

Véronique HESPEL
Inspectrice générale des finances

Yann de NANTEUIL
Inspecteur des finances

Domitille DESMAZURES
Stagiaire à l'Inspection générale des finances

Christian LENOIR
Inspecteur des affaires sociales

Stéphanie SEYDOUX
Inspectrice des affaires sociales

- MAI 2006 -

SYNTHESE

Par lettre du 13 décembre 2005 le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ont chargé l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances d'une mission d'évaluation de la situation économique des ateliers et chantiers d'insertion et de l'impact des dispositions du plan de cohésion sociale sur le fonctionnement de ces structures.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des structures d'insertion par l'économique qui contribuent à la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Initialement créées pour gérer des actions ponctuelles d'utilité sociale, permettant d'employer des personnes bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand, ces structures se sont progressivement consolidées en se dotant de salariés permanents pour encadrer les salariés employés en contrats aidés et en développant, pour certaines d'entre elles, une activité commerciale, permettant de financer leur activité d'insertion, autorisée sous des conditions limitatives par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

Le 31 décembre 2004, d'après les dernières statistiques publiées par la DARES¹, les ateliers et chantiers d'insertion représentaient 2 300 structures, employant 32 300 salariés en insertion. Le nombre de contrats aidés du secteur non marchand signés ou renouvelés au bénéfice des ACI s'est élevé en 2004 à 58 000 contrats emploi solidarité (CES) et 5 700 contrats d'emploi consolidé (CEC) soit 64 300 au total et 17,9% du total des contrats aidés du secteur non marchand, signés ou renouvelés cette année là.

Le positionnement et le financement de ces structures ont été significativement modifiés par la loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) du 18 janvier 2005, sous plusieurs aspects : le nom et le rôle de ces structures ont été reconnus législativement, les modalités de prise en charge des salariés employés en insertion ont été modifiées par la création des nouveaux contrats ouverts aux emplois du secteur non marchand, les contrats d'accompagnement vers l'emploi et les contrats d'avenir ; enfin si les aides allouées jusque là pour la formation de ces salariés ont été supprimées, compte tenu de la décentralisation des responsabilités de formation professionnelle dans les Régions, une nouvelle aide à l'accompagnement des salariés en insertion dans ces structures a été créée.

Malgré les dérogations favorables introduites dès avril 2005 en faveur des ACI par rapport au dispositif général de financement des contrats aidés, les représentants de ces structures et de nombreux élus ont fait état des vives inquiétudes que ce nouveau dispositif de financement pouvait occasionner pour le fonctionnement des ACI. L'objet de la mission était, dans ce contexte, d'évaluer les coûts de fonctionnement des ateliers et chantiers d'insertion, de vérifier l'adaptation de ces financements à leur objet et leur efficacité quant au but poursuivi, et enfin de proposer les ajustements nécessaires pour garantir l'équilibre économique, l'autonomie financière et la diversification des ressources des chantiers d'insertion, sans écarter une évolution de leur modèle économique, qui pourrait être nécessaire.

La mission interministérielle a établi ses constats et propositions à partir d'investigations sur place réalisées entre le 10 janvier 2006 et le 15 mars 2006 dans 12 départements, appartenant à 7 régions différentes, et auprès de 38 structures porteuses de 90 ateliers et chantiers d'insertion.

¹ Direction d'Animation de la Recherche et d'Etudes Statistiques du Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale. Source : Premières synthèses, premières informations n°15.1 d'avril 2006.

A l'issue de ces investigations, elle conclut que **les ateliers et chantiers d'insertion constituent un outil précieux d'accès au travail et d'accompagnement vers l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés, selon un mode de fonctionnement très différent de celui du secteur marchand.**

Les publics accueillis sont en très forte majorité des bénéficiaires de minima sociaux et des chômeurs de longue durée, cumulant toutes sortes de difficultés sociales et professionnelles. Ces caractéristiques justifient une organisation du travail fortement encadrée et adaptée. Cet encadrement est très inégal selon les départements et les structures et il a une forte composante informelle, dont le contenu n'est pas simple à mesurer.

L'organisation du travail dans les ACI est très marquée par les caractéristiques des contrats aidés du secteur non marchand. Les horaires de travail hebdomadaires sont en très forte majorité de 20 heures, moins souvent de 26 heures. Les durées des contrats sont en moyenne de 8 à 9 mois.

Les structures sont économiquement hétérogènes : elles forment un tissu de très petits à moyens établissements, à forme associative pour 90%, majoritairement situés sur les marchés du bâtiment et des activités environnementales. Les bénéficiaires de leurs prestations productives sont le plus souvent des collectivités locales ou des organismes publics de logement sociaux. Mais de nombreux ACI développent des activités à caractère social, destinées aux publics en difficulté, faiblement facturées. Les plus engagés d'entre eux dans les activités marchandes sont sur des niches de récupération d'objets d'occasion ou de vêtements, qui peuvent être aux frontières d'activités analogues développées par le secteur informel (brocanteurs, ferrailleurs, fripiers, etc...).

Les recettes commerciales de ces structures sont limitées : plus d'un tiers d'entre elles ne bénéficient d'aucune recette commerciale, le taux de recettes commerciales n'excède pas 13,4% des produits d'exploitation en moyenne selon les statistiques de la DARES, même si des chiffres significativement supérieurs ont pu être observés par la mission dans nombre de structures visitées. Les raisons de cette situation sont liées au rattachement de ces structures au secteur non marchand et de l'utilité sociale ; elles tiennent aussi à la faible productivité des salariés accueillis ; mais elles correspondent également aux intérêts bien compris des collectivités publiques (et parfois privées) bénéficiaires des contributions productives des chantiers.

Les ACI sont financés de façon prédominante par subvention. L'Etat contribue généralement entre 45 et 50%, voire plus, aux produits d'exploitation. Les départements sont les seconds contributeurs pour 15 à 20%, la plupart d'entre eux ayant créé des dispositifs ciblés sur les bénéficiaires du RMI, amplifiés par les aides des PLIE et du FSE. Les autres collectivités locales assurent le solde des ressources publiques sous forme soit de subventions, soit de prestations en nature.

Le financement public mis en place par la loi PCS pour les postes de salariés en insertion dans les ACI apparaît tout à fait significatif : il représente entre 13 900 et 15 350 € par emploi ETP, auxquels s'ajoutent les exonérations de cotisation de sécurité sociale, soit 4 400 € supplémentaires. Le coût budgétaire des contrats CA et CAE en faveur des ACI est le plus élevé de tous ceux créés par la loi de cohésion sociale et est largement supérieur à celui consenti pour les entreprises d'insertion (9 600 €).

Cet effort défini par la loi PCS devrait représenter, avec les aides à l'accompagnement de l'Etat en faveur des ACI et les aides du Fonds départemental d'insertion et les exonérations de la loi Fillon, 500 M€ en 2006, dont 100 M€ payés par les départements au titre des contrats d'avenir, dans l'hypothèse où tous les postes des bénéficiaires du RMI sont financés par ces contrats. En complément de ces financements, mis en place par la loi PCS, la contribution des collectivités locales (départements, EPCI et communes) au budget d'exploitation des ACI par subvention peut être estimée à 250 M€ supplémentaires.

Les dépenses de personnel constituent dans la majorité des cas 70 à 80% des dépenses d'exploitation, les dépenses relatives au personnel permanent d'encadrement des structures représentant entre 45 et 50% de la masse salariale totale, soit l'équivalent des dépenses consacrées aux salariés en insertion. Les dépenses variables autres que de personnel, engagées notamment pour l'activité productive, sont souvent couvertes par des subventions et non par des recettes facturées aux clients des ACI. Il est très rare que les recettes commerciales facturées couvrent la fraction du temps de travail des encadrants et des salariés en insertion entrant dans la valeur ajoutée du service produit.

Les ACI sont dans une santé financière relative. La plupart dégagent, bon an, mal an, des résultats proches de l'équilibre. Leurs besoins en fonds de roulement assez prévisibles sont à peu près couverts. Mais sauf adossement à une structure associative menant d'autres activités, appui spécifique d'une association nationale ou d'une collectivité locale, ou encore existence de recettes commerciales un peu conséquentes, ils n'ont pas les moyens de financer leur développement ou une variation subite de leurs charges d'exploitation, ce qui peut expliquer leurs inquiétudes devant les conséquences de la loi de cohésion sociale. **Cette inquiétude s'est traduite très concrètement par une diminution conséquente (-15%) du nombre de contrats aidés, signés ou renouvelés par les ACI en 2005.**

Quelle que soit la qualité du suivi assuré par les permanents des structures et les moyens publics conséquents mis en place pour assurer le fonctionnement des ACI (14 500 € par ETP pour les contrats aidés en CES et 1 000 et 5 000 € par poste conventionné pour les aides à l'accompagnement des départements), **en 2004 les sorties vers l'emploi des salariés en ACI n'ont pas dépassé 27% des sorties totales et les sorties vers des CDI ou des CDD de plus de six mois s'élèvent à 10,5%.** En y ajoutant les sorties vers des parcours de formation ou des embauches vers d'autres structures d'insertion, ce taux de sortie positive atteint un peu plus de 40%. 60% des salariés des ACI reviennent au chômage et à l'inactivité ou sont perdus de vue

Paradoxalement, les investigations menées par la mission dans les structures ne font pas apparaître de corrélation entre ces taux de sorties positives et le taux d'encadrement des structures, ni avec leurs ressources commerciales ou les subventions accordées. Au-delà de l'efficacité variable des méthodes d'accompagnement vers l'emploi mises en œuvre par les structures, il est apparu à la mission qu'une partie de cette inefficacité globale tenait aux modalités de pilotage du dispositif.

Les faiblesses du pilotage du dispositif sont au nombre de trois principales :

- l'offre, créée au gré du placement des contrats d'aides à l'emploi non marchand, de l'initiative associative et des vœux des collectivités locales, apparaît très inégalement répartie au regard de la localisation des bénéficiaires de minima sociaux ;
- les acteurs étatiques apparaissent faiblement efficaces: les DDTEFP assurent une gestion plus quantitative et administrative que stratégique, tandis que l'ANPE est faiblement impliquée dans le suivi des parcours des bénéficiaires de minima sociaux ;
- le financement et l'activité des structures sont de plus en plus étroitement dépendants des départements, qui sont devenus de vrais acteurs de l'emploi, tandis que les régions n'ont pas mis en place, pour la plupart, de dispositifs de formation adaptés à ces publics depuis la décentralisation des crédits de formation professionnelle.

Face à cette situation, la mission recommande une réforme substantielle du dispositif de financement des ACI pour une raison principale : par respect à l'égard de la démarche vers le travail des publics concernés, il faut **reconnaître pleinement la valeur économique du travail effectué par les salariés en insertion** et l'on ne peut assurer cette reconnaissance à leurs propres yeux et aux yeux du marché, en subventionnant à plus de 100% la rémunération brute de ce travail. Mais il lui est apparu que trois autres objectifs devaient être poursuivis par la réforme :

- **la consolidation de l'outil** précieux que constituaient les ACI, ce qui supposait que la réforme soit faite à moyens publics au moins constants ;

- **l'adaptation des outils de financement de l'Etat** au nouveau contexte créé par la décentralisation du RMI et de la formation professionnelle : la décentralisation autorise une territorialisation indispensable des politiques de l'emploi mais les outils de régulation actuellement mis en place par l'Etat ne permettent pas dans ce contexte de plus en plus différencié d'intervenir à bon escient et avec le poids nécessaire dans le paysage façonné par les collectivités territoriales ;
- **l'organisation d'un parcours sécurisé d'accès et de retour à l'emploi pour les publics visés**, ce qui supposait une plus forte mobilisation de l'ANPE dans le suivi de ces publics, qui ne sauraient passer au deuxième rang des priorités du service public de l'emploi.

La mission recommande dès lors d'abandonner les modalités actuelles de financement de ce secteur par les contrats aidés du secteur non marchand en finançant non pas la masse salariale mais la prestation d'insertion assurée par les ACI. Par référence aux modalités de financement des entreprises d'insertion, il s'agirait de financer, dans la limite d'une fourchette à établir (13 000 à 16 000 € selon les propositions de la mission) des postes d'insertion à temps plein, pour un montant minimal supérieur de 34% à celui accordé aux entreprises d'insertion. Par cette mesure, les ACI seraient positionnés effectivement et complètement dans la problématique de l'insertion par l'économique.

L'aide serait modulée en fonction des caractéristiques des publics accueillis par les structures et des taux de réussite atteints dans la poursuite de leurs parcours. La mission suggère à cet effet d'enrichir et préciser les indicateurs de sorties positives et négatives et de revoir les modalités d'agrément des publics orientés vers les ACI par l'ANPE, afin de réserver ces aides aux postes aux publics éloignés de l'activité depuis le plus longtemps et qui subissent un ou plusieurs freins, clairement caractérisés, dans l'accès à l'emploi marchand.

Dans un esprit conforme à celui de la LOLF, l'argent de l'Etat ne serait plus alloué en fonction des caractéristiques de l'évolution de tel ou tel poste d'exploitation des ACI, mais en fonction des résultats atteints dans les parcours vers l'emploi. Cette approche apparaît d'autant plus opportune en l'occurrence que les voies utilisées pour parvenir au succès des parcours ne sont pas réductibles à des variables quantitatives. Elles reposent sur une forte composante informelle de l'accompagnement et des pédagogies différenciées, qui peuvent dans certains cas justifier davantage d'aide publique, dans d'autres moins. La diversité des problématiques des publics accueillis justifie donc une certaine modulation des aides, plutôt qu'un traitement homogène au niveau national comme au niveau local de toutes les situations.

Afin de tenir compte des incidences de la décentralisation du RMI, la mission propose également de réviser les modalités d'octroi des aides à l'accompagnement des structures par l'Etat, pour préserver l'égalité d'accès aux ACI de ceux qui ne sont pas éligibles aux aides départementales. **Elle propose en deuxième lieu de réviser les modalités de participation des départements au financement des postes d'insertion, en ajustant cette participation au niveau moyen du RMI payé** dans chaque département et non plus par référence à un taux national supérieur au niveau effectivement payé du RMI, comme c'est le cas des contrats d'avenir.

Ce nouveau système de financement resterait optionnel, les ACI souhaitant rester dans le mode classique de financement des contrats aidés restant libres de ce choix, mais celui-ci s'exercerait alors dans le cadre du dispositif de droit commun prévu par la loi PCS, sans aide spécifique pour les ACI.

Il faudra certainement ménager le temps de la transition, si cette réforme devait être engagée : concertation avec les élus, dont l'implication est une condition de réussite du dispositif, temps du débat avec les représentants du secteur de l'insertion, temps de l'adaptation des DRTEFP et DDTEFP dont l'intervention est appelée à évoluer dans ses modalités, temps nécessaire aux modifications législatives, temps de l'adaptation des outils de suivi de gestion de l'ANPE et du CNASEA. Durant cette période de transition, les dispositifs dérogatoires introduits en 2005 devraient probablement perdurer, au moins dans certaines zones géographiques où un accord n'a pu être trouvé avec les départements sur le financement des contrats d'avenir.

L'efficacité de cette réforme pourrait être amplifiée si par ailleurs le financement de l'activité productive des ACI était diversifié grâce à deux mesures : la suppression des barrières réglementaires s'opposant au développement de leurs recettes commerciales d'une part et l'organisation d'un recours accru aux articles du Code des marchés publics en faveur de l'insertion dans les marchés publics d'autre part.

La sécurisation des parcours professionnels des salariés ne pourra être améliorée que si des financements de la formation professionnelle sont trouvés auprès des Régions, des OPCA et de l'AFPA et si les moyens de l'ANPE sont davantage mobilisés pour assurer aux salariés en insertion une validation des compétences ou de l'expérience acquise. A cette fin, il apparaît souhaitable qu'une solution soit rapidement dégagée par les employeurs du secteur pour définir le champ des conventions collectives applicables aux ACI et rattacher ceux-ci à une branche professionnelle, ce qui pourrait faciliter la négociation avec les OPCA. Il apparaît également souhaitable que les salariés en insertion bénéficient au moment de leur sortie des ACI de prestations de suivi plus importantes de la part de l'ANPE.

Cette réforme devrait autoriser la mise en place d'une stratégie mieux coordonnée entre l'Etat et les collectivités territoriales, permettant de corriger progressivement l'inégalité de l'offre sur le territoire et son inadéquation par rapport à certains publics (les femmes notamment).

Le but de ces propositions est de sortir progressivement d'une logique encore trop souvent assistantielle ou occupationnelle du dispositif actuel vers la reconnaissance pleine et entière du statut du salarié accueilli, ayant droit, comme les autres, à une sécurisation de son parcours professionnel et un allongement de sa durée de travail ainsi qu'à un accroissement de sa rémunération quand son habileté au travail l'autorise.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I- UN FONCTIONNEMENT DES ACI ELOIGNÉ DU SECTEUR MARCHAND	4
A. L'accueil de publics singulièrement éloignés de l'emploi	4
1. Des publics incontestablement « éloignés de l'emploi »	4
2. Dont les caractéristiques sont diversifiées selon les financements mais aussi selon les projets des structures et leurs décisions de recrutement	5
3. Dont les difficultés spécifiques et les perspectives d'accès à l'emploi relèvent d'un diagnostic individualisé et complexe	6
B. La spécificité des modes d'organisation du travail par rapport aux autres structures d'insertion	7
1. L'organisation du travail des salariés en insertion	7
2. L'encadrement des structures	8
3. Une forte composante informelle dans l'accompagnement assuré	11
C. L'hétérogénéité de l'activité économique des structures	15
1. Une économie de très petits à moyens établissements, sous forme généralement associative	15
2. Des secteurs d'activités variés pouvant néanmoins relever d'une certaine typologie.	15
3. Des ventes qui ne représentent qu'un pourcentage modique (13,4%) des ressources	17
D. Des comptes d'exploitation à forte composante de main d'œuvre et largement subventionnés	20
1. Des dépenses d'exploitation essentiellement composées de dépenses de personnel	20
2. Des ressources constituées de façon prédominante par les subventions, en provenance fortement majoritaire de l'Etat	21
3. Une santé financière relative, expliquant les inquiétudes soulevées par la loi PCS, mais globalement préservée en 2005	22
E. Une efficacité insuffisante et mal mesurée	27
1. Des taux de sorties vers l'emploi durable et des taux de sorties positives se situant en moyenne nationale respectivement à 10,5% et 40,6%	27
2. Des facteurs explicatifs multiples	29
II- LES FAIBLESSES DU PILOTAGE DU DISPOSITIF	31
A. L'inadéquation de l'offre par rapport aux publics visés	31
B. La faiblesse et l'absence de coordination du service public de l'emploi	32
1. Les insuffisances et les réussites de la régulation exercée par les directions départementales et régionales du travail et de l'emploi	33
2. La faible mobilisation de l'ANPE	36
C. Un avenir dépendant de plus en plus de l'implication des collectivités locales et plus particulièrement des départements	38
1. Un positionnement variable mais souvent ancien des Conseils généraux dans le financement des ACI	38
2. Une importance qui ne peut que s'accroître du fait de la décentralisation et de la loi PCS	39
3. La fragilité des autres financements	41
D. Les effets négatifs du système	43
1. Le volume des contrats aidés signés ou renouvelés par les ACI a diminué de 15% en 2005	43

2.	La redondance des outils de gestion et de suivi est consommatrice de temps sans assurer la continuité nécessaire lors de la sortie du salarié	44
3.	Le dispositif comporte des effets dommageables sur les publics	46
III-	LES VOIES D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE	48
A.	Les objectifs à privilégier dans la réforme	48
B.	Modifier les modalités de financement des ACI par l'Etat	49
1.	Rester dans la continuité d'un financement par les contrats aidés des ACI ne corrigerait pas les principaux dysfonctionnements du système	49
2.	Engager une réforme plus substantielle apparaît souhaitable	51
C.	Diversifier les sources de financement de l'activité productive des ACI	57
1.	Lever les freins réglementaires	57
2.	Recourir davantage aux marchés publics	58
D.	Mettre en place le parcours vers l'emploi des salariés des ACI	59
1.	L'intérêt de trancher la question de la convention collective applicable pour assurer le financement de droit commun de la formation des salariés en insertion	59
2.	La nécessité de sensibiliser les régions à défaut de pouvoir leur imposer des objectifs quantitatifs	60
3.	La possibilité d'impliquer davantage l'ANPE dans la définition et la mise en œuvre des parcours des salariés	60
E.	Créer ou développer les outils de pilotage du dispositif avec les collectivités territoriales	61
	CONCLUSION	62

INTRODUCTION

Par lettre du 13 décembre 2005, le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ont chargé le chef de l'Inspection générale des affaires sociales et le chef du Service de l'Inspection générale des finances d'une mission d'évaluation de la situation économique des ateliers et chantiers d'insertion et de l'impact des dispositions du plan de cohésion sociale sur le fonctionnement de ces structures².

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont des structures d'insertion par l'économie qui contribuent à la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Initialement créées pour gérer des actions ponctuelles d'utilité sociale, permettant d'employer des personnes bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand, ces structures se sont progressivement consolidées en se dotant de salariés permanents pour encadrer les salariés employés en contrats aidés et en développant, pour certaines d'entre elles, une activité commerciale, permettant de financer leur activité d'insertion, autorisée sous des conditions limitatives par la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions.

Le 31 décembre 2004, d'après les dernières statistiques publiées par la DARES³, les ateliers et chantiers d'insertion représentaient 2 300 structures, employant 32 300 salariés en insertion. Le nombre de contrats aidés du secteur non marchand signés ou renouvelés au bénéfice des ACI s'est élevé en 2004 à 58 000 contrats emploi solidarité (CES) et 5 700 contrats d'emploi consolidé (CEC) soit 64 300 au total et 17,9% du total des contrats aidés du secteur non marchand, signés ou renouvelés cette année là.

Le positionnement et le financement de ces structures ont été significativement modifiés par la loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) du 18 janvier 2005, sous trois aspects :

- la reconnaissance législative du nom et des fonctions de ces structures : le nouvel article L-322-4-16-8 du Code du travail, créé par la loi, indique que « *les ateliers et chantiers d'insertion sont des dispositifs portés par un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou par un organisme de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'embauche de personnes mentionnées au I de l'article L-322-4-16 [c'est-à-dire les bénéficiaires des nouveaux contrats d'accompagnement dans l'emploi, créés par la loi et se substituant aux CES et CEC] afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle, en développant des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale et qui a conclu avec l'Etat une convention visée à l'article précité. Les ateliers et chantiers d'insertion assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives de personnes mentionnées à l'article L-322-4-16 (c'est-à-dire les bénéficiaires des nouveaux contrats d'avenir créés par la loi et se substituant aux CES et CEC) et organisent le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable* » ;
- la création d'une aide spécifique à l'accompagnement bénéficiant aux ACI, dotée d'un budget de 24 M€ dans la loi de finances pour 2006 ;
- la modification des conditions de prise en charge financière des contrats aidés du secteur non marchand et du régime applicable aux contrats de travail des salariés en bénéficiant.

² Cf. lettre de mission en annexe I.

³ Direction d'Animation de la Recherche et d'Etudes Statistiques du Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale. Source : Premières synthèses, premières informations n°15.1 d'avril 2006.

Sur ce dernier point, la loi créait deux nouveaux contrats, se substituant aux CES et CEC :

- les **contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)** ouverts aux « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* » : l'aide est subordonnée à la conclusion de CDD de 6 mois minimum dans la limite de 24 mois, à temps plein ou partiel, **sur la base de 20 heures hebdomadaires minimum de travail** ; une aide mensuelle de l'Etat, fixée par arrêté du préfet de région dans la limite de 95% du SMIC brut, est prévue par la loi.
- les **contrats d'avenir (CA), ouverts aux titulaires de minima sociaux**, (bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH⁴ depuis 6 mois au cours des 12 derniers mois) : l'aide est subordonnée à la conclusion de CDD de 2 ans dans la limite de 3 ans, voire 5 ans, ou par dérogation de CDD d'une durée comprise entre 6 mois et 24 mois, renouvelables 2 fois, sur la base de **26 heures hebdomadaires minimum de travail** ; le financement du dispositif d'aide est plus complexe que celui des CAE et fondé sur la prise en compte d'une activation des minima sociaux, conduisant à prévoir une participation forfaitaire des Départements de 425 € par mois, lorsque ces contrats bénéficient à des allocataires du RMI.

Ces dernières dispositions ont soulevé une vive inquiétude auprès des représentants des ACI et de nombreux élus, car elles se traduisaient par une moindre prise en charge par l'Etat du financement des contrats aidés par rapport au système antérieur et des contraintes nouvelles d'organisation du travail. Devant ces contestations, l'Etat a été conduit à prendre un certain nombre de mesures conservatoires ou rectificatives et a souhaité disposer d'une expertise propre sur le fonctionnement du secteur et sa situation financière.

La mission d'enquête demandée à l'IGAS et l'IGF dans ce contexte⁵ s'est vue assigner un triple objectif aux termes de la lettre des ministres :

- évaluer les coûts de fonctionnement des ateliers et chantiers d'insertion,
- vérifier l'adaptation de ces financements à leur objet et leur efficacité quant au but poursuivi,
- proposer les ajustements nécessaires pour garantir l'équilibre économique, l'autonomie financière et la diversification des ressources des chantiers d'insertion, sans écarter une évolution de leur modèle économique, qui pourrait être nécessaire.

Cette mission a été réalisée par Mme Véronique Hespel, inspectrice générale des finances, M. Yann de Nanteuil, inspecteur des finances, Melle Domitille Desmazures, stagiaire à l'inspection générale des finances, M. Christian Lenoir, inspecteur des affaires sociales, et Mme Stéphanie Seydoux, inspectrice des affaires sociales.

Les constats et propositions du présent rapport s'appuient sur les investigations réalisées entre le 10 janvier 2006 et le 15 mars 2006 dans 13 départements, appartenant à 7 régions différentes, et auprès de 38 structures porteuses de 90 ateliers et chantiers d'insertion.

Dans une première phase, la mission a passé une quinzaine de jours dans les régions des Pays de la Loire (départements du Maine-et-Loire, de Loire-Atlantique et de Vendée) et du Nord-Pas-de-Calais (dont les deux départements ont été visités) pour poser un premier diagnostic d'ensemble sur deux territoires, caractérisés par un développement plus important qu'ailleurs de l'insertion par l'activité économique et des ateliers et chantiers d'insertion.

⁴ RMI : revenu minimum d'insertion ; ASS : allocation spécifique de solidarité ; API : allocation de parent isolé ; AAH : allocation aux adultes handicapés.

⁵ Pour des éléments plus détaillés sur l'évolution du dispositif juridique applicable et le contexte à l'origine de la mission voir l'annexe IV sur le contexte de la mission.

Dans une deuxième phase, la mission s'est rendue, pour de plus courtes durées, en Basse-Normandie (département du Calvados), en Région Île-de-France (départements de Paris, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), en Picardie (département de l'Oise), en Midi-Pyrénées (Hautes-Pyrénées) et dans les Bouches-du-Rhône : les investigations ont alors consisté à identifier de « bonnes pratiques » ou à diagnostiquer l'origine de difficultés particulières, signalées au niveau national ou régional.

Dans chaque cas, les rencontres effectuées avec les échelons départementaux ou régionaux responsables ont été complétées par la visite de structures porteuses de chantiers à raison d'une journée ou d'une demi-journée par structure⁶. Les constats détaillés relatifs à ces investigations figurent dans cinq rapports particuliers⁷, qui n'ont pu faire l'objet d'une procédure contradictoire formalisée dans les délais impartis et ne constituent donc que des documents de travail non diffusables.

Les membres de la mission ont également rencontré les représentants d'administrations centrales et d'organismes regroupant les diverses associations gérant des ateliers et chantiers d'insertion⁸.

Ils se sont beaucoup appuyés dans leurs constats sur les études réalisées par deux cabinets de consultants⁹ :

- une étude d'avril 2004, conduite par le cabinet Opus 3 pour le compte du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) et de l'agence de valorisation des initiatives sociales (AVISE) sur « l'état des lieux de l'insertion par l'activité économique dans les Pays de la Loire »¹⁰ ;
- des études réalisées dans plusieurs départements par le cabinet Aviso, coopérative de consultants sociaux basée à Angers, communiquées par ces consultants à la mission avec l'accord de leurs commanditaires¹¹.

La mission a enfin bénéficié du concours actif de tous les élus, fonctionnaires, consultants, responsables associatifs, personnels d'encadrement ou salariés en insertion, qu'elle a rencontrés et les remercie pour la disponibilité avec laquelle ils l'ont accueillie et ont répondu à ses nombreuses questions et demandes d'information.

Le présent rapport présente en premier lieu les principales caractéristiques du fonctionnement des ACI, qui apparaît très éloigné de celui du secteur marchand. Il évoque en second lieu les modalités de pilotage du dispositif sur le terrain qui comporte certaines insuffisances et certains risques. Il formule en troisième partie diverses recommandations pour améliorer l'efficacité de ce dispositif.

⁶ Cf. liste de ces structures en annexe III.

⁷ Rapport n° IGF 2006-M-012-01 IGAS 2006-046 sur la région des Pays-de-la-Loire, établi par Mme Hespel et M. Lenoir, rapport n° IGF 2006-M-012-02 IGAS 2006-053 sur la région Nord-Pas-de-Calais, établi par Mme Seydoux, M. de Nanteuil et Mlle Desmazures, rapport sur le Calvados n° IGF 2006-M-012-03 IGAS 2006-054 établi par M. de Nanteuil, rapport n°IGF 2006-M-012-04 IGAS 2006-055 sur la région Île-de-France établi par Mme Seydoux et Mlle Desmazures, rapports n°IGF 2006-M-012-05 IGAS 2006-056 sur le département des Bouches du Rhône, n°IGF 2006-M-012-06 IGAS 2006-067 sur le département de l'Oise et n°IGF 2006-M-012-07 IGAS 2006-069 sur le département des Hautes Pyrénées par M. Lenoir.

⁸ Cf. liste des personnes rencontrées au niveau national en annexe II.

⁹ Cf. annexes V et VI sur les principaux enseignements retirés par la mission de ces études.

¹⁰ Etude disponible sur le site www.avise.org.

¹¹ Site consultable sur www.coopérative-aviso.com.

I- UN FONCTIONNEMENT DES ACI ELOIGNÉ DU SECTEUR MARCHAND

Le fonctionnement des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) est très éloigné de celui du secteur marchand, tant par les publics accueillis que par ses modalités d'encadrement et d'organisation du travail. Cet état de fait se traduit dans les comptes et les financements des ACI, dont les performances en termes de retour vers l'emploi apparaissent modestes au regard de l'effort budgétaire engagé.

A. L'accueil de publics singulièrement éloignés de l'emploi

De l'avis de tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, les publics accueillis dans les ACI sont parmi les plus éloignés de l'emploi au sein des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE). Les ACI sont là pour accueillir les personnes qui ne peuvent travailler de façon autonome dans les associations intermédiaires ou les entreprises temporaires d'insertion¹². Dans l'esprit de leurs encadrants et de leurs partenaires (ANPE et PLIE¹³) les ACI accueillent un public si peu formé et si loin des comportements et habitudes de travail qu'il ne pourrait pas non plus travailler dans des entreprises d'insertion, dont le rythme productif est plus élevé et l'encadrement social moins important.

La spécificité de ces publics est difficilement repérable à travers les catégories administratives, qui font ressortir une certaine hétérogénéité selon les régions et les associations. Cette spécificité ressort d'un diagnostic assez délicat à formaliser, dont il n'est pas sûr qu'il soit toujours posé.

1. Des publics incontestablement « éloignés de l'emploi »

Les constats de la DARES¹⁴ pour 2004 au niveau national font apparaître **la prédominance des bénéficiaires du RMI et chômeurs de longue durée dans les publics accueillis par les ateliers et chantiers d'insertion** : le pourcentage de bénéficiaires du RMI se situerait, d'après la DARES, au niveau national à 71,3 %.

Ces publics sont constitués¹⁵ pour 15,2 % de jeunes en difficulté relevant notamment du programme TRACE (7,5 %), de travailleurs handicapés (12 %), mais aussi de bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (6,7 %), de personnes relevant de la protection judiciaire de la jeunesse, de cures de désintoxication ou sortant de prison (6,3 %), de bénéficiaires de l'aide sociale (5 %) et enfin, pour 2 % de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé.

La répartition de la population accueillie par tranche d'âge reflète assez sensiblement celle des chômeurs de longue durée (21 % de jeunes de moins de 26 ans, 67 % de personnes âgées de 26 à 50 ans, 12 % de plus de 50 ans). Ils sont néanmoins nettement plus masculins (77 % d'hommes bénéficiaires) que ne le sont les autres bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand (48 %) et les demandeurs d'emploi.

¹² Voir en annexe IV « le contexte de la mission » la typologie des structures d'insertion par l'activité économique définie par la loi de juillet 1998 contre l'exclusion.

¹³ Les Plans locaux pluriannuels pour l'emploi (PLIE) rassemblent des acteurs institutionnels et des financeurs (Etat, Conseil général, Conseil régional, entreprises, communes..) et opérationnels (missions locales, CCAS, ANPE, associations...) et ont pour objet d'établir des parcours d'insertion individualisés en renforçant la cohérence et la coordination des politiques d'emploi menées par différents acteurs sur un bassin d'emploi. Ils ne couvrent pas l'ensemble du territoire et sont souvent financés pour partie par le FSE (Fonds social européen).

¹⁴ Les constats de la DARES sur les structures d'insertion sont établis sur la base de 3 sources : le tableau de bord des politiques de l'emploi, les fiches statistiques annuelles remplies de façon déclarative par les employeurs, et l'utilisation conjointe des statistiques du CNASEA sur les contrats CES et CEC et des fiches dont disposent les DDTEFP. Le taux de réponse des ACI sur les fiches statistiques est faible : il était d'un tiers en 2001 et 2002, de la moitié en 2003 et 2004.

¹⁵ Plusieurs réponses étant possibles dans le questionnaire exploité par la DARES.

Ces publics sont caractérisés (comme les autres publics de l'IAE) par un faible niveau de qualification et une prédominance de personnes sorties aux niveaux V (CAP ou BEP) et VI (peu ou pas qualifié) du système de formation initiale ainsi que par des difficultés de mobilité fréquentes (absence de permis de conduire ou de véhicule). Dans de nombreux ACI visités par la mission, étaient soulevés des problèmes d'illettrisme, d'alphabétisation et de compréhension de la langue française, s'ajoutant à des difficultés de compréhension de consignes simples, de mémorisation, voire de communication orale.

Ces constats globaux sont confirmés par les investigations territoriales de la mission, avec quelques variations néanmoins dans les moyennes départementales observées : ainsi le pourcentage de bénéficiaires du RMI dans les publics accueillis se situe entre 63 et 66% dans les départements du Nord-Pas-de-Calais, du Maine-et-Loire ou des Hautes Pyrénées, mais n'atteindrait que 45% environ dans le Calvados et la région Ile de France, d'après les informations communiquées par les DRTEFP et les DDTEFP.

2. Dont les caractéristiques sont diversifiées selon les financements mais aussi selon les projets des structures et leurs décisions de recrutement

Ces moyennes rendent assez mal compte de la très grande diversité observée par la mission interministérielle dans les ateliers et chantiers d'insertion visités.

La présence de travailleurs handicapés dans les structures est ainsi très variable et plus ou moins fonction de l'offre de places d'ateliers protégés et de centres d'aide par le travail dans la zone d'attraction de l'ACI ainsi que de la politique menée par l'AGEFIPH¹⁶ (le retrait du financement des ACI, amorcé par celle-ci en 2005, devrait en bonne logique conduire à une diminution du nombre de handicapés accueillis dans les structures en 2006).

Partout, la prédominance des publics masculins est une réalité, ce qui s'explique par les secteurs d'activité les plus fréquemment développés par les ACI comme le BTP ou les activités environnementales encore peu féminisés. L'âge moyen des publics accueillis se situe entre 35 et 38 ans. Mais quelques-unes des structures visitées s'adressent à des publics largement féminins ou plus jeunes.

Le degré de dépendance des structures par rapport à leurs financeurs mais aussi leur positionnement géographique, leur statut et leur projet ont une importance déterminante dans la sélection des publics. On peut de ce point de vue distinguer la politique suivie par :

- les associations « cantonales » ou communales de petite taille, en milieu rural, sans chiffre d'affaires commercial, dépendant étroitement de la commune ou du CCAS dans le choix de leur public, qui n'est recruté que sur une aire restreinte se renouvelant peu ;
- les associations créées dans le cadre de la politique de la ville, telles les régies de quartier, qui auront tendance à accueillir un public originaire de la zone urbaine sensible, souvent plus jeune, qu'elles peuvent avoir du mal à renouveler au bout d'un certain temps si elles n'étendent pas leur champ de recrutement ;
- les chantiers issus de centres d'hébergement qui accueillent un public fréquemment SDF, rencontrant d'importantes difficultés sociales ;
- les associations soutenues par les PLIE, qui accueillent un public mieux orienté et mieux suivi du point de vue de sa trajectoire vers l'emploi, souvent bénéficiaire du RMI en raison du soutien des conseils généraux à ces structures ;
- les associations quasi thérapeutiques, qui prennent en charge des publics si troublés sur le plan comportemental qu'elles considèrent parfois comme un succès de les avoir orientés vers les COTOREP ;

¹⁶ Association de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés.

- les associations plus indépendantes des financements locaux, car engagées dans des activités commerciales auprès des entreprises ou des particuliers, qui veilleront à conserver une relative indépendance par rapport aux pressions trop locales mais aussi à recruter des candidats capables d'une certaine régularité et progression dans leur rythme de travail ;
- les associations développant une préparation à une formation pré-qualifiante ou qualifiante qui, comme cela a été observé à Paris, assureront une sélection des publics aptes à intégrer ces formations, pratique qui n'est néanmoins pas généralisée, la mission ayant pu constater de remarquables succès d'orientation vers une formation qualifiante de publics en très grandes difficultés sociales.
- les associations préparant à des métiers de service aux personnes, qui opéreront de facto une sélection des publics et excluront ceux qui pourraient avoir des problèmes d'addiction ou des problèmes comportementaux.

Le projet associatif de la structure et son positionnement ont donc une grande importance. Quel que soit le nombre des candidats adressés par l'ANPE ou le PLIE, le recrutement final relève le plus souvent de la seule responsabilité de l'employeur, à savoir le directeur de l'association ou du chantier, en fonction de l'idée qu'il se fait de la motivation de la personne et de sa capacité à s'intégrer dans la structure, mais aussi du profil de candidat qui constitue sa « cible » compte tenu de son projet « pédagogique ». Mais le choix de la personne recrutée sera aussi étroitement fonction des modalités de financement de son contrat et de son accompagnement.

3. Dont les difficultés spécifiques et les perspectives d'accès à l'emploi relèvent d'un diagnostic individualisé et complexe

Il n'est guère aisé de repérer concrètement une très nette différence de ces publics par rapport aux autres publics de l'IAE, en se bornant aux catégories administratives.

Comme le montre l'étude d'avril 2004, conduite par le cabinet Opus 3 sur « l'état des lieux de l'insertion par l'activité économique dans les Pays de la Loire », c'est surtout à travers le cumul de plusieurs difficultés sociales que le public des ACI se distingue des autres publics de l'insertion par l'activité économique.

Les problématiques rencontrées par le public en insertion

Problématique rencontrée	Totalité du public	Type de structure d'insertion							
		Chantier d'insertion	EI	Régie de quartier	ETTI	AI	GEIQ	Atelier de CHRS	Atelier protégé
Absence de formation	61%	60%	71%	80%	52%	62%	74%	64%	15%
Manque de mobilité	43%	43%	35%	27%	54%	46%	13%	26%	6%
Santé	33%	30%	19%	13%	22%	35%	0%	74%	1%
Isolement social	18%	36%	22%	10%	12%	9%	1%	78%	14%
Addiction	15%	24%	14%	13%	6%	9%	9%	76%	0%
Souffrance psychique	15%	26%	21%	23%	7%	8%	1%	62%	6%
Troubles du comportement	13%	19%	14%	15%	19%	5%	37%	49%	15%
Logement	12%	19%	14%	4%	12%	5%	12%	74%	6%
Surendettement	12%	13%	18%	8%	13%	8%	6%	39%	5%
Analphabétisme	8%	9%	11%	14%	8%	7%	0%	22%	3%
Manque de disponibilité	8%	10%	5%	9%	7%	8%	1%	14%	0%
Illettrisme	8%	12%	12%	11%	12%	5%	6%	10%	4%
Handicap physique	7%	9%	8%	8%	3%	4%	3%	46%	23%
Handicap mental	6%	9%	4%	2%	1%	2%	0%	45%	61%
Justice	6%	17%	9%	5%	5%	2%	9%	22%	0%
Inactivité prolongée	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	3%	0%
Problèmes familiaux	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Manque de motivation	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autre difficulté	2%	4%	1%	0%	3%	0%	0%	10%	2%
Total	270%	342%	279%	240%	236%	216%	173%	714%	163%

Source : Questionnaire Opus 3 (172 réponses exploitées soit 50% des structures de la région)

Au regard de la plupart des critères, le public des ACI ne se différencie pas nettement des moyennes globales observées, sinon sous l'angle de l'isolement social (36 % par rapport à une moyenne de 18 %), de l'addiction (24 % par rapport à 15 %), de la souffrance psychique (26 % contre 15 %), des troubles du comportement (19 % contre 13 %), des problèmes de justice (17 % contre 6 %) et de l'illettrisme (12 % contre 8 %). En revanche l'absence de formation est relevée pour 60 % du public accueilli, soit un niveau similaire de celui des autres structures de l'insertion (61 %).

Les auteurs de l'étude soulignent que les personnes cumulent d'un à trois problèmes dans la moitié des SIAE¹⁷ (2,7 en moyenne). Dans 10 % des structures elles en cumulent au moins cinq. Les CHRS et les ACI sont particulièrement touchés par ce phénomène : dans les CHRS le public cumulerait 7,5 difficultés en moyenne, sur les chantiers d'insertion proprement dits 3,42 difficultés en moyenne.

Les statistiques DARES, les études horizontales consultées ou encore les entretiens menés par la mission montrent que le positionnement des ACI est bien celui des publics moins employables, cumulant les difficultés sociales, mais l'absence de grille objective et uniforme d'analyse ne permet pas de garantir que dans tous les cas, c'est ce public là qui est accueilli, que ce public est homogène dans toutes les régions et que sa productivité relative justifie toujours un effort public beaucoup plus important que celui qui est accordé aux autres structures d'insertion.

Globalement, la moindre employabilité des personnes accueillies justifie néanmoins qu'une organisation du travail et un accompagnement spécifique, différents de ceux des autres structures d'insertion par l'économique, soient mis en place.

B. La spécificité des modes d'organisation du travail par rapport aux autres structures d'insertion

Les modalités de financement des contrats aidés ont fortement marqué l'organisation et les durées de travail observées pour les salariés en insertion. Mais le trait principal qui caractérise les ACI concerne le contenu et l'organisation du travail de l'encadrement, qui diffèrent sensiblement de celui des entreprises d'insertion.

1. L'organisation du travail des salariés en insertion

L'organisation du travail des salariés en insertion dans les ACI visités par la mission est apparue fortement marquée par les conditions posées pour le financement des CES .

- **Elle repose très généralement sur des horaires hebdomadaires de 20 heures.** Rares étaient les régions et les structures qui avaient introduit des horaires hebdomadaires de travail de 26 heures, lors de l'intervention de la mission, sauf dans le Nord-Pas-de-Calais où ces horaires avaient été introduits par le préfet de région pour les CAE comme pour les contrats d'avenir. La plupart des structures gèrent deux équipes de salariés, l'une le matin, l'autre l'après midi, ou deux jours et demi par semaine pour l'une, deux jours et demi par semaine pour l'autre. Les structures passées aux 26 heures organisent le travail sur plusieurs semaines pour parvenir au même résultat.
- **Elle repose sur une durée moyenne de travail de 8 à 9 mois pour les salariés en insertion,** bien que le turn-over des salariés apparaisse extrêmement variable selon les départements, les bassins d'emploi et les structures. Un nombre non négligeable de structures pratiquait pour les CES des contrats de 3 mois à l'entrée, au terme duquel le contrat était renouvelé et ne le peuvent plus sous le régime du CAE (durée de 6 mois minimum prévue par la loi). D'autres utilisent le renouvellement du contrat au bout de 6 mois comme un rendez-vous important avec le salarié, permettant de faire le point de son parcours. Rares sont les structures qui engagent les salariés pour des périodes longues, même pour celles qui ont commencé à utiliser les nouveaux contrats aidés.

¹⁷ Structures d'insertion par l'activité économique.

Forte encore est la prégnance d'un comportement d'accompagnement « social » traditionnel : le maintien dans l'emploi n'est pas un « droit » pour le salarié, qui jouit d'une situation très précaire et le maintien dans l'emploi n'est assuré que si son comportement évolue dans le sens souhaité par les encadrants, qui développent une conception parfois extensive du rôle d'un employeur, compte tenu de la mission d'insertion sociale et pas seulement professionnelle des ACI.

Le travail peut être réalisé en « atelier » ou en « chantier », c'est-à-dire soit dans un local dédié au travail des salariés en insertion, soit à l'extérieur, quand il s'agit d'entretenir des espaces verts ou de réaliser des travaux relevant du bâtiment et des travaux publics pour le compte de collectivités locales ou de bailleurs sociaux. Le risque « d'enfermement » des salariés dans un milieu protégé, différent du milieu de travail, est probablement moins grand dans la deuxième hypothèse que dans la première. Mais certains interlocuteurs soulignent que l'accompagnement social risque dans ces cas là d'être plus distendu et la fonction « employeur » moins bien remplie.

Dans quelques structures visitées, la mission a pu obtenir **des indications fragmentaires sur les rythmes de production** (délais nécessaires à la confection d'un mètre cube de béton ou au tri d'une tonne de déchets), laissant à penser que, dans les occurrences observées, ceux-ci étaient **notablement inférieurs à ceux d'entreprises d'insertion voisines**¹⁸.

D'une façon générale les salariés se montrent respectueux des horaires d'après les indications données par leurs employeurs et l'absentéisme n'apparaît pas particulièrement développé au regard des remboursements de l'assurance maladie retracés dans les comptes, sauf exceptions ponctuelles relevées dans certains ACI. Le caractère très précaire des contrats de travail et les risques de radiation du bénéfice des prestations versées antérieurement au moment de la sortie, mais aussi une forte motivation des salariés pour retrouver un statut et une reconnaissance expliquent probablement cette situation, plutôt étonnante au regard de la situation difficile et souvent instable de ces personnes.

Les études d'Aviso font état d'une forte satisfaction des salariés à l'égard du fonctionnement des chantiers et du travail qui leur est proposé.

La mission a pu néanmoins observer, qu'**une certaine désincitation au travail pouvait résulter de la mise en place des contrats d'avenir de 26 heures**. L'augmentation de la durée de travail entraîne en effet une augmentation de la rémunération mensuelle des salariés par rapport aux CES (20 heures par semaine) induisant une réduction des minima sociaux (CMU, allocations logement, etc.) qui selon les cas individuels peut entraîner une réduction du pouvoir d'achat global de certains salariés des structures. L'adoption de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi, qui dispose que la durée des contrats d'avenir conclus par les ACI peut être comprise entre 20 heures et 26 heures, rend de ce point de vue quelques marges de manoeuvre.

La mission a néanmoins constaté des **distorsions problématiques dans le traitement de l'intéressement à l'activité des bénéficiaires du RMI selon les contrats aidés** : les bénéficiaires du RMI embauchés en CAE (cas se produisant fréquemment quand les départements ne financent pas un nombre suffisant de contrats d'avenir) peuvent cumuler pendant les trois premiers mois leur salaire avec le RMI, mais ce cumul n'est pas possible pour les bénéficiaires de contrats d'avenir, car le RMI est versé directement à l'ACI employeur, comme aide à l'emploi non cumulable avec le salaire.

2. L'encadrement des structures

Les caractéristiques des publics accueillis justifient un taux d'encadrement plus élevé que dans un milieu de travail ordinaire. Il n'est toutefois pas très aisé de déterminer ce taux d'après les différentes sources et informations disponibles. Celui-ci apparaît significatif mais est très inégal selon les régions et les structures.

¹⁸ Constats effectués dans les Pays de la Loire.

L'outil de mesure permettant de connaître le niveau d'encadrement des différentes structures est constitué, une fois de plus, par les déclarations faites auprès de la DARES et des DDTEFP par les associations sur le nombre de permanents qu'elles emploient, exprimés en ETP. Personne ne recoupe cependant les déclarations ainsi faites, qui ne prennent pas toujours en compte les prestations d'organismes extérieurs ou d'organismes supports pour assurer certaines fonctions (comme parfois les tâches de gestion administrative, ou les prestations d'accompagnement social ou encore les prestations ponctuelles de formation).

a) Des taux d'encadrement élevés mais inégaux

Au niveau national, si l'on se réfère aux données de synthèse de la DARES pour 2003, 6 000 salariés permanents encadraient à la fin 2003 près de 37 000 salariés en insertion présents, soit un taux d'encadrement facial d'**1 encadrant pour 6,17 salariés présents**. Compte tenu de la durée de travail des salariés présents (20 heures pour la plupart des contrats aidés alors utilisés par les ACI), on peut estimer grossièrement que ces 37 000 salariés représentaient l'équivalent de 21 140 ETP, ce qui conduisait à un taux d'encadrement d'**1 encadrant pour 3,5 ETP**¹⁹.

Toujours, d'après les statistiques de la DARES de la même année, ce taux était inférieur à celui des entreprises d'insertion (1 encadrant pour 1,9 ETP environ).

Les taux d'encadrement observés par la mission dans les différents départements où elle s'est rendue et a pu obtenir des informations statistiques des DDTEFP, apparaissent relativement hétérogènes : si dans les Hautes-Pyrénées ce taux était proche de cette moyenne nationale (3,16), il était moins élevé dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais et du Calvados (1 encadrant pour 4 ETP) et nettement plus important dans le département du Maine-et-Loire (1 encadrant pour 2,66 ETP).

Les études des cabinets Opus 3 et Aviso, exprimés en ratio encadrant/poste conventionné²⁰, aboutissent à des chiffres un peu différents mais intéressants sous certains aspects :

- L'étude Opus 3 fait état d'un taux d'encadrement moyen observé sur les Pays-de-la-Loire en 2002 d'1 permanent pour 4,81 salariés conventionnés dans les ACI, à comparer aux taux observés dans les EI (1 pour 1,7 salariés, 1 pour 42,7 dans les ETTI, 1 pour 63 salariés dans les AD), étant rappelé que les durées moyennes annuelles d'emploi des salariés conventionnés sont très différentes entre les différentes structures²¹.
- Le cabinet Aviso estime que le taux moyen d'encadrement se décompose entre :
 - les tâches d'employeur (administration et direction de la structure) qui requièrent dans le Maine-et-Loire 1 ETP directeur pour 40 salariés, 1 ETP secrétaire pour 36 salariés, tandis qu'en Vendée ces ratios seraient d'1 ETP directeur pour 56 salariés, 1 ETP secrétaire pour 49 salariés ;
 - les tâches d'encadrement technique qui emploient 1 ETP pour 7,8 salariés en Maine-et-Loire, 1 pour 7,2 en Vendée ; une étude menée dans le Calvados a fait apparaître que cet encadrement s'élevait à 1 ETP pour 11 salariés dans ce département ;
 - les tâches d'accompagnement social, qui seraient plus importantes en Vendée (1 pour 28 salariés) qu'en Maine-et-Loire (1 pour 40 salariés) ou dans le Calvados (1 ETP pour 50 salariés).

¹⁹ Cf. annexe IV « contexte de la mission ». Les statistiques DARES publiées pour 2004 ne permettent pas de connaître le nombre de permanents employés par les structures.

²⁰ Plusieurs salariés peuvent être recrutés au cours de l'année sur un poste conventionné, selon la durée des contrats pratiqués et le turn over de la structure. Un poste conventionné ouvre droit à l'engagement d'un contrat CES ou CEC, CAE ou CA et correspond donc à un volume horaire variable selon la nature du contrat, qui correspond à 0,57 ETP pour un CES ou un CAE de 20 heures, 0,85 ETP pour un CEC et 0,74 ETP pour un contrat d'avenir en retenant un horaire de 35 heures.

²¹ Cf. tableau 1 de l'annexe IV.

Pour un effectif de 50 salariés, sur la base des études transmises par ce cabinet, on peut estimer les effectifs nécessaires à l'administration à un directeur et une secrétaire soit 2 postes, les effectifs nécessaires à l'encadrement technique à 6 salariés, les effectifs nécessaires à l'accompagnement social à 1 poste. L'administration représenterait pour une structure à taille critique optimale 22% du temps d'encadrement, l'encadrement technique 66% et l'encadrement social 11%.

Ces moyennes ne rendent pas compte d'importants écarts entre les associations, qui font l'objet de constats plus détaillés dans les rapports territoriaux.

b) Les caractéristiques socio-professionnelles de cet encadrement

Cet encadrement a été constitué au cours du développement des chantiers et en fonction des financements accordés par les collectivités locales.

Il comporte une assez forte prédominance masculine, notamment dans les fonctions de direction des chantiers et plus fréquemment des femmes dans les fonctions d'accompagnement social. L'ancienneté moyenne de cet encadrement n'est pas négligeable (de l'ordre de 4 ou 5 ans, voire beaucoup plus lorsque la structure est elle-même ancienne).

La mission ne s'est pas penchée dans ses entretiens avec les structures sur les diplômes ou qualifications de ces encadrants, pour lesquels une enquête d'ensemble reste à faire. Mais elle a pu observer que leur origine est diversifiée.

- Beaucoup des directeurs sont des éducateurs spécialisés, des assistants sociaux, des animateurs socio-éducatifs, des conseillers en économie sociale, mais aussi d'anciens salariés du secteur marchand qui se sont reconvertis dans ces fonctions ; le salaire de ces directeurs oscille généralement autour de 2 200 à 2 500 € bruts par mois.
- Les encadrants techniques ou administratifs ont pu être recrutés parmi d'anciens salariés en insertion ou à travers les contrats d'emploi jeunes, ou encore parmi des publics du secteur marchand, sans diplôme particulier ; mais beaucoup d'entre eux sont des éducateurs techniques, moniteurs techniques ou animateurs socio-culturels issus du secteur de la formation professionnelle ou de l'insertion ; leur salaire oscille entre 1 500 et 1 700 € brut par mois.
- Enfin les fonctions d'accompagnement social, lorsqu'elles existent, sont généralement confiées à des personnels ayant une formation de travailleur social.

Dans un certain nombre d'associations, des dispositions conventionnelles spécifiques ont été rendues applicables à ces encadrants par accord collectif. C'est très loin d'être le cas général. La mission a constaté que **les conventions collectives les plus fréquemment appliquées sont celles du secteur social** de 1951 et 1966 (ce qui s'explique par l'origine sociale du dispositif). Toutefois, dans les ateliers développant leur activité dans le tri et la collecte des déchets, les conventions collectives propres à ce secteur sont souvent mises en oeuvre, encore que la mission ait pu visiter deux ateliers de tri où c'était la convention du secteur de l'animation socio-culturelle qui l'était (en raison de l'origine du directeur de la structure...). Dans les ateliers dépendant d'une structure de formation, ce sont les conventions collectives de ce secteur qui peuvent avoir été introduites. Il peut arriver enfin qu'un accord d'entreprise spécifique soit mis en oeuvre.

D'une façon générale, le métier spécifique d'accompagnement des encadrants de ces structures ne cadre pas vraiment avec les dispositifs conventionnels existants et les compétences acquises dans ce métier d'encadrant des structures d'insertion ne fait pas l'objet d'une reconnaissance formalisée²².

²² Cf. sur ce point l'annexe VIII sur la couverture conventionnelle des ACI.

3. Une forte composante informelle dans l'accompagnement assuré

Sur la base des études consultées, la mission a identifié plusieurs fonctions assurées par cet encadrement, en dehors de la production, dont le contenu précis est néanmoins très difficile à appréhender et extraordinairement variable selon les structures, d'après les constats effectués dans les 90 ACI visités.

a) La fonction de direction administrative et financière du chantier absorbe le quart du temps en moyenne

L'importance relative de celle-ci dépend de la taille du chantier, du nombre de ses financeurs, de l'importance de son portefeuille de clientèles, de son appartenance à un opérateur ensemblier²³ et non pas, comme une interprétation trop rapide des chiffres cités ci-dessus pourraient le laisser supposer, uniquement du seul nombre de salariés conventionnés.

La fonction n'apparaît pas toujours clairement identifiée, lorsque l'ACI est porté par une autre structure associative aux activités diversifiées, ou lorsqu'il dépend directement d'une collectivité locale, ou encore quand il est adossé à un établissement de formation. On peut en outre, selon les cas, y classer ou non les comptes-rendus trimestriels ou semestriels faits aux différents financeurs sur l'évolution de la situation des salariés (qui peuvent aussi être classés sous la rubrique « accompagnement social »).

Le cabinet Aviso estime que la fonction « employeur » mobilise 22% des temps d'encadrement en moyenne. L'estimation du cabinet Opus 3, à partir des déclarations des structures, considère que 25 % du temps de l'encadrement est consacré à ces fonctions. **Un chiffre de 25% apparaît réaliste à la mission**, au regard des constats qu'elle a pu faire sur la taille des établissements et la lourdeur des procédures administratives et des multiples comptes-rendus à établir. Il est vrai que de nombreuses structures consacrent moins de temps à ces fonctions, notamment lorsqu'elles sont d'une taille significative ou appartiennent à un ensemblier, qui peut à son niveau réaliser des économies d'échelle significatives.

Il apparaît que les structures supportent largement les effets de l'absence de coordination de leurs financeurs, qui leur imposent des travaux redondants de présentation de leurs dossiers de financement ou de suivi. L'exécution du budget 2005 et la préparation des budgets pour 2006 ont été un exercice acrobatique pour beaucoup de structures, qui étaient dans l'ignorance des dispositions qui seraient effectivement applicables en 2006 pour les nouveaux contrats aidés de la loi PCS dans les ACI et de l'engagement effectif des Conseils généraux sur le financement des contrats d'avenir (cf. infra I.D.3).

Dans les petites structures, la culture budgétaire, économique et financière des responsables est apparue très inégale, et cette fonction est parfois prise en charge par le trésorier bénévole de l'association en liaison avec l'expert comptable.

b) La fonction d'accueil des candidats à l'embauche n'est pas toujours maîtrisée

Malgré les circulaires successives confiant à l'ANPE l'agrément des candidats ou aux PLIE et aux missions locales pour les jeunes leur orientation, force est de constater que la **fonction « accueil » des candidatures spontanées ou des candidatures adressées aux ACI consomme encore un temps important de l'encadrement des structures.**

L'étude Opus 3 souligne ce fait et établit qu'en 2002, les structures de l'IAE recevaient 1,5 fois plus de candidats qu'ils n'en salariaient dans la région Pays de Loire, selon des proportions d'ailleurs très variables entre les départements.

²³ Structure regroupant plusieurs types d'activité relevant des financements de l'IAE, entreprise d'insertion, association intermédiaire, ETTI à côté des ACI.

Selon les endroits, une organisation plus ou moins économe et rationnelle de cet accueil et de la sélection des candidats est réalisée, celle-ci dépendant en grande partie des liens de confiance et de la compréhension mutuelle des financeurs, de l'ANPE et des autres référents (PLIE, mission jeunes, etc) et des structures. Si une sélection préalable et convergente n'est pas faite par les organismes en charge de l'orientation du public, le nombre de candidats reçus par la structure risque de s'amplifier au-delà du raisonnable : dans certaines ACI visitées, notamment dans le Nord-Pas-de-Calais ou la région Ile de France, le nombre de personnes reçues pour un poste conventionné peut excéder 10 personnes, voire 20

L'organisation interne de la fonction « accueil » des ACI est également importante : le plus souvent, au sein de celles-ci, un double entretien d'embauche est réalisé, d'une part par le directeur et d'autre part par un des responsables techniques ou sociaux, parfois les deux, plus un membre du conseil d'administration.

Les candidats à un poste rencontrent donc successivement trois, quatre, cinq interlocuteurs entre l'ANPE, les différents référents et les personnes responsables du recrutement au sein de l'ACI. S'ils sont dix pour un poste qui change tous les 6 mois, l'ampleur du temps passé pour l'orientation et le choix devient tout à fait impressionnante.

Cette fonction doit être assurée avec discernement : lorsque ce n'est pas le cas, se produisent des ruptures prématurées de contrat au cours des premières semaines, génératrices d'échecs dommageables pour la personne et de lourdeurs administratives pour tous.

Ce taux d'échec au cours des premières semaines peut être un bon indicateur de la qualité de la fonction d'accueil et, en amont, de la fonction d'orientation, qui peut être plus ou moins bien assurée. Il peut aussi témoigner d'un problème de la structure plus général. **Il gagnerait sans doute à être intégré dans les indicateurs de suivi de l'activité des structures par les financeurs.**

c) La fonction de mise en situation de travail et d'accompagnement dans le poste de travail est difficile à distinguer des fonctions d'accompagnement social et de production

Généralement assurée par les encadrants techniques, cette fonction est évidemment tout à fait essentielle. L'importance du temps qui pourra lui être consacré sera fonction des publics accueillis, de la complexité des tâches à accomplir et du rythme du chantier. Elle est difficile à distinguer des tâches d'organisation de la production proprement dite.

Le cabinet Aviso considère que cette fonction est très différemment prise en charge dans les chantiers d'insertion et les entreprises d'insertion. Le temps consacré à la production proprement dite et non à l'accompagnement technique des salariés en insertion par les permanents techniques serait, selon les propos qu'il a tenus à la mission, beaucoup plus important dans les entreprises d'insertion que dans les chantiers d'insertion. Ce constat dans son principe est partagé par le cabinet Opus 3 dont l'étude fait apparaître que **le temps consacré à la fonction de production serait beaucoup plus important dans les EI que dans les ACI (60 % contre 32 %).**

Mais la fonction de production, identifiée par le cabinet Opus 3, ne correspond pas à la fonction de production telle qu'elle est identifiée par le cabinet Aviso, qui distingue celle-ci de l'encadrement technique et pour qui cette fonction de production proprement dite des encadrants serait tout à fait marginale²⁴.

A vrai dire, à l'évidence, les deux cabinets n'appliquent pas la même grille de définition des fonctions et des tâches. Et cela se constate bien sur l'évaluation qu'ils font de l'importance relative de la troisième et dernière fonction des ACI, celle d'accompagnement social : **le temps passé à l'accompagnement social serait de l'ordre de 42% dans les ACI contre 14% dans les EI pour le cabinet Opus 3**, alors que le cabinet Aviso estime que 11 % du temps des encadrants est consacré à l'accompagnement social, distingué de l'encadrement technique qui représente 60 à 70 % des temps d'encadrement des structures selon les différentes études de ce cabinet.

²⁴ Cf. études en annexe V et VI.

Pour la mission, les estimations globales du cabinet Opus 3 apparaissent plus justes que celles du cabinet Aviso et **le temps passé par les encadrants des ACI à la production proprement dite peut être estimé à un tiers du temps des encadrants des structures.**

Il apparaît raisonnable d'estimer qu'au-delà du temps passé par les intervenants sociaux spécialisés dans l'accompagnement social, une grande partie du temps de travail des encadrants techniques est consacré à des **tâches d'accompagnement socio-professionnel ou pédagogique des salariés en insertion** et que ce temps, difficile à quantifier précisément et évidemment très variable selon les structures et les publics, représente selon les endroits entre **20 à 40 % du temps d'encadrement total des structures**, le solde du temps étant consacré à l'accompagnement social proprement dit.

d) La fonction d'accompagnement social constitue la spécificité de l'accompagnement assuré par les ACI

Cette fonction n'est pas évidente à identifier, comme on vient de le voir.

Au sens strict du « travail social », cette fonction peut selon les cas être assurée directement par la structure (soit exclusivement pour un chantier, soit partagée entre plusieurs chantiers ou plusieurs SIAE dans le cas d'un ensemblier) ou par un organisme externe (comme le service social du Département pour les bénéficiaires du RMI) et son importance va dépendre non seulement des caractéristiques et comportements des salariés en insertion (degré de difficultés sociales rencontrées par les personnes, accompagnement dont elles peuvent déjà bénéficier à l'extérieur, volonté de parler ou non de ses problèmes personnels sur son lieu de travail), mais aussi du projet d'accompagnement de la structure.

Ce projet est rarement formalisé de façon précise et la façon dont les structures ont répondu aux questions de la mission sur ce point est souvent vague. Les documents précisant avec le salarié et les référents les objectifs à atteindre sont des plus variés ; les fréquences des rendez-vous prévus pour faire le point de son avancement ne sont pas toujours définies ; la coordination avec les autres travailleurs sociaux est éminemment variable ; le partage des tâches entre l'encadrant technique et l'accompagnateur social est plus ou moins clair.

La mission a pu constater néanmoins que très souvent, les structures ACI étaient amenées à assurer l'ingénierie de la coordination des divers travailleurs sociaux suivant les personnes qu'elles salarient ; des demi-journées entières sont consacrées par des intervenants d'origines multiples à examiner le cas de 3 ou 4 personnes et les ACI jouent *de facto* un rôle de coordination qui n'est pas forcément assuré ailleurs. Ce traitement global des problèmes de la personne peut être un facteur important de réinsertion, mais il pourrait être pris en charge, notamment pour les allocataires du RMI ou de l'aide sociale, par les équipes sociales des départements ou pour les bénéficiaires de l'API par les équipes sociales des caisses d'allocations familiales.

Lorsque certains aspects de cette fonction (comme la prise en charge des besoins de santé) peuvent être mutualisés et externalisés - comme cela se fait en Vendée sous l'égide de l'ANPE - un temps précieux peut être économisé par l'encadrement de la structure. De fait, certaines considèrent que ces aspects sanitaires relèvent de leur fonction directe, d'autres non. Les problèmes de dépendance à l'alcool ou à la drogue ou les problèmes psychiques sont fréquents dans les publics des ACI : il est bien nécessaire de les traiter, mais il est *a priori* préférable de mobiliser pour cela des crédits de prévention ou de prise en charge sanitaire que des crédits d'aide à l'emploi.

e) La fonction de formation est inégalement et insuffisamment développée

La fonction peut être assurée à des degrés extrêmement variables à l'intérieur ou à l'extérieur de la structure. Dans certaines structures, la formation étant supposée être délivrée sur le lieu de travail par l'encadrant technique, le financement de la formation accordé par la DDTEFP est affecté de facto à une partie de la rémunération de l'encadrement technique.

Dans d'autres ACI visités par la mission, notamment en région parisienne ou dans le réseau des « chantiers écoles », le chantier constitue l'application pédagogique de la formation donnée et se différencie assez peu de la formation, activité principale de la structure à laquelle l'ACI est rattaché. Dans d'autres au contraire, la formation se limite à l'apprentissage des gestes de travail élémentaires ou à une formation « sur le tas » à la recherche d'emploi, parfois à l'extérieur sous la forme d'une remobilisation vers l'emploi ou de stages de recherche d'emploi ou plus exceptionnellement de mise à niveau des savoirs de base, mais elle apparaît peu qualifiante.

D'une façon générale, le nombre d'heures de formation effectivement dispensées, avant la réforme de la loi PCS, restait objectivement modeste pour les ACI qui les pratiquaient, plus près de 100 heures en moyenne que des 400 heures par an prévues pour les CES. D'après les informations locales recueillies, toutes les structures étaient loin d'en dispenser et un peu plus de la moitié seulement des salariés en insertion en bénéficiaient effectivement.

D'après l'étude Opus 3 sur les Pays de la Loire, le budget moyen consacré dans les ACI était inférieur de moitié à celui des Entreprises d'Insertion, qui ne disposent pas pourtant d'aides budgétaires particulières.

f) La fonction d'orientation vers l'emploi n'est pas toujours identifiée en tant que telle

Curieusement, cette fonction, qui pourrait apparaître essentielle du point de vue des objectifs assignés récemment par la loi de finances à l'IAE et aux ACI, n'est pas identifiée comme telle par les études sur les activités des ACI dont il a été fait état plus haut.

Les entretiens conduits dans les ACI montrent néanmoins que cette fonction est souvent prise en charge, mais de façon diversifiée, temporaire et parfois tardive. Certaines structures estiment que ce n'est pas leur priorité première et considèrent, souvent à bon droit, que l'orientation vers l'emploi ne peut pas toujours s'envisager pour les publics qu'elles reçoivent. D'autres s'efforcent au contraire, tout au long du parcours, de sensibiliser et former les publics en insertion à la recherche d'emploi. Beaucoup se contentent d'ateliers de lecture des offres d'emploi de l'ANPE ou de rédaction de CV. Peu d'associations ont mis en place un suivi du parcours des personnes ayant quitté la structure. Là où une telle préparation de la sortie est organisée de façon « professionnelle » et très en amont, comme la mission a pu en trouver des exemples en Région Ile-de-France, les sorties vers l'emploi sont significativement supérieures.

Quelques ACI ayant des relations assez proches avec le monde de l'entreprise peuvent assurer eux-mêmes une orientation vers un stage ou un emploi du secteur marchand. Mais il faut souligner dès ici l'incidence négative des relations faiblement opérationnelles entre les ACI et l'ANPE, (cf. infra II.B.2).

*
* *

Les constats plus détaillés et plus précis, effectués au cours des visites d'ACI, témoignent de **la grande qualité du suivi généralement assuré et des encadrants des structures** ; ils permettent néanmoins d'apprécier les gains de productivité ou d'efficacité que certaines de ces structures ont su conduire par rapport à d'autres et de constater que cette qualité n'est nullement corrélée partout avec le taux d'encadrement ni avec des méthodes homogènes. La motivation d'une personne éloignée de l'emploi ne se recrée pas selon une seule méthode et dépend en grande part de la qualité de la relation personnelle qui aura pu être nouée entre la personne et ses encadrants. La préparation effective de son retour vers l'emploi dépend également de l'importance accordée par l'équipe d'encadrement à cette insertion par l'emploi dans le milieu ordinaire (pas toujours partagée) et des idées, plus ou moins préconçues, faiblement mutualisées, qu'elle se fera des moyens d'y parvenir.

Une fois décompté le temps nécessaire à toutes ces tâches d'accompagnement, reste le temps disponible pour l'activité économique, que de nombreux encadrants considèrent plus volontiers comme une activité d'utilité sociale ou une activité-support que véritablement comme une activité économique.

C. L'hétérogénéité de l'activité économique des structures

1. Une économie de très petits à moyens établissements, sous forme généralement associative

La détermination précise de la taille et du nombre d'ateliers et chantiers d'insertion n'est pas immédiatement accessible. Les chiffres présentés se référeront ici encore à l'enquête DARES 2003. **Au niveau global, ni la DGEFP, ni la DARES ne peuvent avancer un chiffre à peu près sûr sur le nombre de postes de travail et d'heures conventionnés, ni même sur le nombre de structures et leur évolution**²⁵. Les statistiques des places conventionnées par les CDIAE ne sont pas centralisées et au niveau local (en Nord-Pas-de-Calais par exemple ou en région Ile-de-France), le dénombrement des structures « actives » par les DRTEFP et les DDTEFP ne paraît pas assuré avec grande précision.

La DGEFP ne dispose pas non plus de statistiques précises et actualisées par le CNASEA sur le nombre de contrats aidés bénéficiant spécifiquement aux ACI en 2004 et 2005. Elle a eu l'obligance en avril 2006 de demander ces informations au CNASEA pour le compte de la mission. Le CNASEA a pu répondre sous dix jours à cette demande en termes de nombre de contrats signés mais pas en volumes d'heures (il aurait fallu un traitement beaucoup plus lourd des données informatiques), ce qui n'a pas permis à la mission d'établir le nombre d'ETP salariés par les ACI ces années là pour la France entière.

La DARES dénombrait en 2003 près de 1 900 structures, employant à la fin 2003 36 000 salariés, ce qui conduit à une taille moyenne de 19 salariés par ACI, ces salariés travaillant en moyenne une vingtaine d'heures. Si on ajoute les 6 000 ETP permanents, **la taille moyenne des structures peut être évaluée à 14 ETP environ.**

Si les structures de petite taille (inférieures à 15 salariés conventionnés) et mono-chantiers prédominent dans les départements du Maine-et-Loire, de Vendée, de l'Oise, du Calvados ou des Hautes-Pyrénées, la taille des structures gérant les ACI apparaît plus importante dans le Nord-Pas-de-Calais, où existent de nombreux établissements de taille moyenne pouvant accueillir 60 à 90 salariés dans les seuls ACI. La taille des structures est donc le plus fréquemment insuffisante pour permettre des économies d'échelle sur les fonctions administratives, sauf adossement à un ensemblier.

Plus de neuf fois sur dix, l'ACI est géré par une association, les autres organismes étant principalement des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, la présence de ceux-ci étant assez variable sur le territoire (marginale dans le Maine-et-Loire –1 ACI sur 38-, elle était beaucoup plus significative dans l'Oise, dont près de la moitié des ACI -14 sur 34- sont ainsi gérés). Les ACI gérés directement par les collectivités locales disposent de comptes faiblement individualisés par rapport aux collectivités dont ils relèvent et ne développent pas d'activités commerciales, s'inscrivant plus directement de la logique initiale des emplois aidés au secteur non marchand.

L'ancienneté de ces structures est en moyenne de 9 ou 10 ans dans les départements de la Vendée, du Maine-et-Loire, du Nord ou du Pas-de-Calais. Le cas de la Région Ile de France, où se développe une politique devenue plus active en 2005, est apparu atypique : les chantiers récents prédominent, souvent sous une forme temporaire.

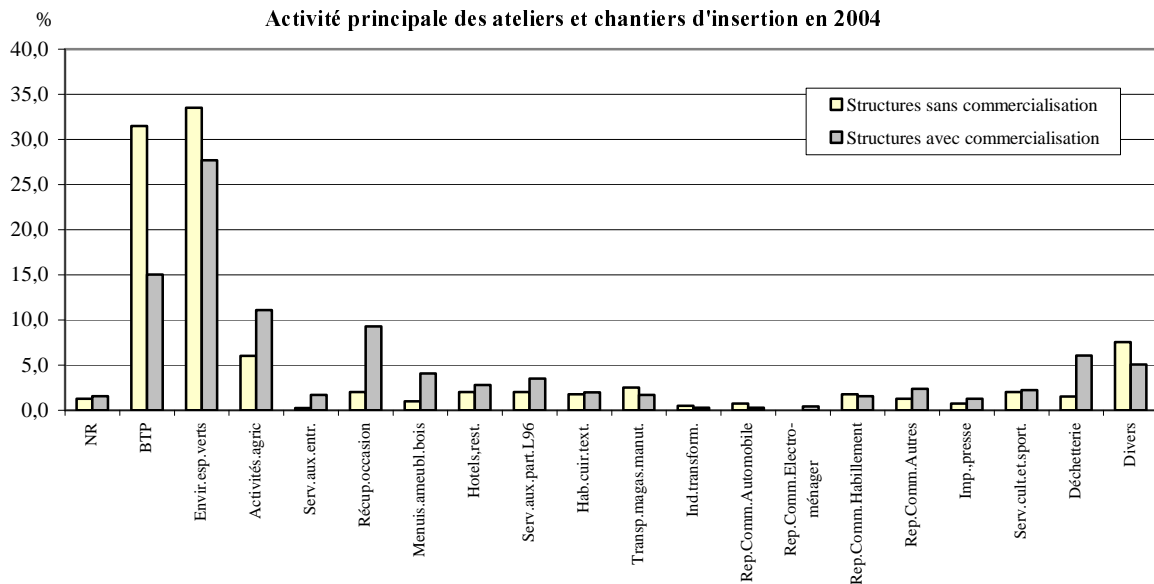
2. Des secteurs d'activités variés pouvant néanmoins relever d'une certaine typologie.

D'après la DARES, 43 % de ces organismes ne sont conventionnés qu'au titre du secteur de l'utilité sociale, c'est-à-dire comme ACI. Les autres organismes sont essentiellement portés par des ensembliers de l'IAE (17 %), des organismes de formation (13 %) et des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (6 %).

²⁵ D'après les chiffres 2004 publiés par la DARES, le nombre de structures actives gérant des ACI serait passé à 2 300, ce qui constituerait une augmentation assez étonnante de leur nombre entre 2003 et 2004, non constatée sur le terrain ni en terme d'évolution du nombre de contrats signés, celui-ci étant resté à peu près stable entre 2003 et 2004 et le nombre de contrats aidés ayant baissé entre les deux années.

Près d'un tiers des actions d'insertion recensées sous l'appellation « chantier » se déroule dans le domaine de l'environnement et des espaces verts et plus d'une sur cinq dans le BTP, ce qui correspond à 50 % d'activités orientées vers des prestations intéressant plus particulièrement les collectivités publiques.

D'après l'exploitation du fichier 2004 que la DARES a pu réaliser pour le compte de la mission, la répartition par secteur d'activité des ACI se présente sous la forme du graphique suivant, établi par nombre de structures et distinguant les structures déclarant une activité de prestations commerciales et les autres.



Source : DARES

A travers son enquête de terrain²⁶, la mission a pu identifier trois grandes catégories d'activité des chantiers :

- des travaux pour les collectivités locales et les bailleurs sociaux (entretien d'espaces verts, chantiers de bâtiment) largement prédominants et le plus souvent financés par subvention ;
- des activités de restauration ou prestations (mobylettes, blanchisserie, vestiaires, déménagement social et garde-meubles) à destination de populations « exclues » ou d'autres associations sociales, dont le prix était généralement très faible, voire non facturé ;
- des « niches » commerciales limitées pour l'insertion : horticulture, ventes de meubles de vêtements ou d'objets d'occasion et matériels électroniques récupérés, déchetterie, où la concurrence peut être vive.

Il y a peu d'activités « atypiques » et innovantes, apportant de nouveaux services, dans l'échantillon d'ACI visités par la mission : méritent toutefois d'être mentionnées, entre autres, l'activité de surveillance des sorties d'école et de manifestations, créée avec un réel succès dans les Hautes-Pyrénées ou celle de déménagement et garde-meuble social visitée dans les Bouches-du-Rhône ou encore les magasins écoles de commerce vendant des produits artisanaux du monde, rencontrés dans le Pas-de-Calais. Certaines activités se développent sur des créneaux commerciaux pour le moins difficiles (production d'aliments pour chevaux ou animaux à partir de la collecte et transformation de pain rassis ou fabrication de bougies) dont l'utilité sociale intrinsèque- en dehors du travail d'insertion - peut apparaître limitée.

²⁶ Cf. liste des activités des ACI visités en annexe III.

Dans certains ACI, la formule du chantier temporaire, constituant en quelque sorte le stage d'application d'une formation dispensée par ailleurs, rend inenvisageable la facturation du temps passé à l'entreprise qui accepte ce stage ; une structure visitée dans la région parisienne procède à la réinsertion de détenus en fin de peine et d'anciens détenus auprès des partenaires privés ou publics qui veulent bien les accueillir, ce qui est difficilement compatible avec une facturation du service rendu comme dans une association intermédiaire. Dans un seul cas (sur 90), la mission a pu relever à regret que la structure ACI développait une activité strictement commerciale florissante grâce aux contrats aidés, tout en restant faiblement centrée sur le retour vers l'emploi ordinaire des salariés en insertion, dont les contrats étaient systématiquement prolongés et les sorties peu nombreuses.

Globalement, ces activités ont été le plus fréquemment choisies comme support de l'apprentissage d'un certain nombre de comportements et moins souvent comme des activités conduisant à une pré qualification dans le secteur économique concerné. Il n'y a pas toujours de lien entre le secteur où a travaillé le salarié en insertion et le secteur où il va trouver un emploi ou cherche un emploi, même si de facto, dans le BTP par exemple ou les métiers de blanchissage, repassage ou encore de vente dans un magasin, ce peut être le cas. Le plus souvent, ces activités n'ont pas été choisies non plus par les associations en fonction d'une analyse du « marché » potentiel et dans le souci de dégager des ressources mais en fonction de l'objectif d'utilité sociale qui leur est assigné.

3. Des ventes qui ne représentent qu'un pourcentage modique (13,4%) des ressources

a) Les constats

Il n'existe ni au niveau national, ni au niveau départemental de statistiques agrégées systématiquement sur ce taux de commercialisation des prestations. Dans l'un des départements visités par la mission, ces informations n'étaient pas même retracées de façon spécifique dans les documents d'information communiqués au CDIAE mais figuraient sous une rubrique « autres » retraçant également les remboursements d'indemnités journalières d'assurance maladie.

Il ressort du constat établi par la DARES pour le compte de la mission, qu'en 2004 plus d'un tiers des structures porteuses ne commercialise ni biens ni services. Les structures sans commercialisation sont plus fréquemment de petite taille et disposent en conséquence d'un budget plus modeste que les autres²⁷.

L'analyse par secteur d'activité des structures tirant ou non des recettes commerciales montre que les structures sans commercialisation sont plus nombreuses à orienter l'activité principale des chantiers qu'elles portent vers le BTP et l'environnement, moins présentes dans les secteurs de la déchetterie et de la récupération²⁸. D'après l'exploitation faite par la DARES du fichier dont elle dispose pour 2004, **le taux moyen de commercialisation s'établirait à 13,34 %** (sur un échantillon limité de 1 100 structures ayant répondu sur ce point) et se décomposerait de la façon suivante selon les niveaux de commercialisation :

Part des recettes commerciales dans le chiffre d'affaires des ACI en 2004

Taux de commercialisation	Nombre de structures	en (%)	Taux Moyen par tranches (%)
0 %	396	35,8	0,0
moins de 10 %	205	18,5	4,9
entre 10 et 20 %	171	15,4	15,5
entre 20 et 30 %	190	17,2	25,9
entre 30 et 40 %	85	7,7	34,4
entre 40 et 50 %	26	2,3	44,8
plus de 50 %	34	3,1	61,5
Total	1 107	100	13,34

Source : DARES

²⁷ Parmi elles, figurent les structures non associatives portées par les collectivités locales, qui représentent 10% du total des structures ACI.

²⁸ Cf. graphique figurant page précédente.

La proportion de ces recettes dans les comptes d'exploitation s'établissait de façon diversifiée et en moyenne plus élevée dans les différents départements visités par la mission : de l'ordre de 19 à 20% dans le Nord-Pas-de-Calais sur l'échantillon des ACI visités²⁹, elle était inférieure à 10% dans les Hautes Pyrénées, ne dépassait pas 20% en moyenne dans le Maine-et-Loire et le Calvados.

Ces taux faciaux sont corrigés dans les enquêtes réalisées par le cabinet Aviso, qui requalifie les subventions de certaines collectivités locales, comme des contributions aux services rendus. Le taux de recettes commerciales, ainsi recalculé, atteint 27% dans les ACI du Maine-et-Loire, 19 % dans les ACI de Vendée, 23,7 % sur un échantillon d'ACI de Gironde, Manche et Seine-et-Marne.

b) De multiples raisons expliquant ce faible taux de commercialisation

Les **raisons historiques** expliquant ce faible taux de commercialisation sont évidentes : les chantiers ont été créés à l'origine par des associations issues du secteur de l'accompagnement social des catégories les plus défavorisées (CHRS, régies de quartiers, organisations caritatives) ou sur l'initiative des départements au titre du I du RMI, c'est-à-dire comme une contrepartie du minimum social, puis dans le cadre de la politique d'aide aux emplois non marchands et d'utilité sociale ; ce but « d'utilité sociale » des chantiers explique que leurs prestations soient souvent destinées à des catégories défavorisées et justifie aux yeux de leurs gestionnaires qu'elles ne soient pas facturées.

Les **raisons réglementaires** sont venues conforter ces pratiques : si la loi de 1998 autorisait le développement d'activités lucratives, elle en encadrait fermement le développement ; la fixation du seuil de 30 % des recettes commerciales par circulaire puis par décret a longtemps « interdit » le dépassement et, de fait, certaines structures ACI dépassant ce seuil ont été priées de se transformer en entreprises d'insertion par leurs financeurs³⁰. De nombreuses circulaires ont rappelé les risques, du point de vue des règles de la concurrence, de commercialiser inconsidérément les prestations effectuées par des salariés dont les salaires sont pris en charge à 95% par des subventions. Ce n'est qu'au courant de l'année 2005 que les textes réglementaires ont introduit la possibilité pour certaines structures, sur avis du CDIAE, d'aller jusqu'à un seuil de 50%.

Il est incontestable aussi que **la moindre employabilité des publics accueillis par les ACI ne permet pas à ceux-ci d'atteindre les taux de commercialisation obtenus par les autres structures de l'insertion par l'économique.**

Mais il apparaît que le développement des recettes commerciales des ACI est aussi freiné par d'autres facteurs, tout aussi importants.

– **Des raisons de positionnement « commercial »**

Les secteurs sur lesquels travaillent les ACI sont des secteurs à forte composante en main d'œuvre. Les entreprises concurrentes qui survivent sur leurs « niches » (récupération d'objets ou de vêtement) sont souvent aux **frontières de l'économie informelle**, compte tenu du poids des charges sociales et fiscales (les principaux concurrents, voire acheteurs des produits de certains ACI, peuvent être des fripiers, brocanteurs et ferrailleurs, mais aussi des artisans).

Dans le domaine du tri des déchets, elles font l'objet de progrès de mécanisation importants dans le secteur concurrentiel. Quand bien même les ACI envisageraient de facturer un peu plus cher leurs prestations, ils ne trouveraient pas nécessairement un marché. Dans un autre secteur, les représentants du réseau « tissons la solidarité » ont fait état de la concurrence des produits textiles des pays asiatiques sur l'activité de leurs vestiaires et dépôts ventes de vêtements.

²⁹ 14,65% sur l'échantillon de 40 structures recensés par la DARES dans cette région.

³⁰ Nonobstant ces interdictions, les statistiques fournies par la DARES établissent que 10% des structures répondant sur ce point dépassent le seuil de 30% en 2004.

Les régulations publiques peuvent elles aussi être la cause de difficultés de positionnement commercial pour les ACI. On voit apparaître dans certains territoires ou sur certains segments (comme l'entretien d'espaces verts et le BTP) des concurrences entre les structures d'insertion (y compris celles destinées aux travailleurs handicapés, ateliers protégés et centres d'aide par le travail), concurrences qu'elles aimeraient voir mieux régulées par les pouvoirs publics.

– **Des raisons culturelles**

La culture des encadrants de ces structures et de leurs conseils d'administration n'est pas toujours très ouverte sur la commercialisation des productions.

Le sens de leur travail et l'objet de certaines associations sont d'abord la reconstruction de la personne ; le travail n'est qu'un moyen, un support pour y parvenir. Si des contraintes plus fortes étaient introduites par la pression du marché, ce travail d'accompagnement social ne pourrait plus se faire de la même manière, ce qui est peu contestable.

Pour d'autres associations, l'insertion économique est très importante mais c'est par la formation, plus que par la contrainte commerciale, qu'on préparera le mieux ces catégories de publics à l'entrée ou au retour sur le marché du travail, ce qui se vérifie souvent.

– **Des raisons d'intérêt bien compris des collectivités locales**

Les principaux destinataires des prestations des ACI que sont les collectivités locales, les bailleurs sociaux et les autres mouvements associatifs tirent dans de nombreux cas un avantage économique certain du système.

Dans la plupart des ACI visités, ayant une activité tournée vers la satisfaction de besoins collectifs ou sociaux locaux (normalement solvabilisés par l'impôt ou des contributions des usagers ou encore, dans le cas des bailleurs sociaux, par des loyers), **la mission a pu constater une sous facturation des prestations réalisées par les ACI au regard des services rendus.**

De fait, d'une façon générale, les contrats aidés du secteur non marchand jouent le rôle de subventions déguisées de l'Etat à ces collectivités publiques, prenant en charge les dépenses de personnel pour toutes les prestations assurées par ce biais dans les services publics locaux. Le traitement des prestations servies par les ACI à ces collectivités obéit aux mêmes principes, puisqu'elles sont également financées par ces mêmes contrats (à des taux majorés par rapport aux autres) ; la situation s'explique historiquement d'ailleurs, les ACI ayant été développés à leurs débuts uniquement sous la forme de contrats aidés du secteur non marchand, dont les collectivités d'accueil assuraient la logistique.

Les communes ou établissements publics bénéficiaires contribuent sous des formes diverses au fonctionnement des ACI. Certains d'entre eux paient, certes, sur marché, mais la plupart interviennent sous forme de subventions ; beaucoup fournissent gratuitement les moyens en matériaux ou en matériel sans rien payer d'autre.

Ces contributions sont loin de couvrir la valeur marchande de la prestation réalisée qui serait facturée, si elle était réalisée par un autre opérateur. La mission a pu ainsi relever de nombreux cas où aucune contribution de l'organisme bénéficiaire des prestations de l'ACI n'est prévue ou est facturée à des niveaux de prix horaires totalement dérisoires (de 3, 4 ou 5 € de l'heure³¹). Ces facturations, subventions ou prestations ne couvrent pas toujours les dépenses variables autres que de personnel engagées pour l'opération ni les frais administratifs de la structure ; elles ne couvrent pas *a fortiori* le temps productif des salariés en insertion ni celui de leurs encadrants, comme c'est pourtant le cas en large partie pour les entreprises d'insertion.

Sous cet angle, les ACI paient cher leur développement et leur financement à partir des contrats aidés, du point de vue de leur autonomie financière, ce financement ne leur permettant pas de dépasser un certain seuil de commercialisation ni de facturer la totalité des charges liées à leurs prestations.

³¹ Voir, comme dans le cas de l'ACI assurant la surveillance des sorties d'écoles dont il a déjà été question, entre 0,36 et 0,60 centimes de l'heure selon les communes.

Pour l'ensemble de ces raisons, il n'est pas rare que les « recettes commerciales », même lorsque les contributions par subvention ou en nature des collectivités sont requalifiées en « ventes »³², ne permettent pas de couvrir les dépenses directes autres que de personnel, engagées pour l'activité support, telles que les achats de matériaux, les prestations externes ou les dotations aux amortissements voire les charges fiscales de TVA afférentes aux achats qui n'est pas récupérable. Le « petit équilibre » de l'activité de production ainsi définie n'est pas même atteint et est financé grâce aux subventions des autres partenaires.

Dans le contexte créé par la loi PCS, certaines associations, rencontrées par la mission, ont pris conscience de la nécessité d'une diversification de leurs ressources et engagé une réflexion à ce sujet, parfois avec l'aide du FDI ou du DLA³³, pour préserver leur outil des fluctuations de la politique de l'Etat et des départements. Mais la plupart des associations rencontrées n'ont pas engagé une telle réflexion, dans la crainte, le plus souvent exprimée, d'un risque de changement de public et plus profondément de nature de leur travail, si le taux de leurs recettes commerciales devait augmenter.

D. Des comptes d'exploitation à forte composante de main d'œuvre et largement subventionnés

Les comptes d'exploitation des structures n'apparaissent guère homogènes, ni toujours aisés à reconstituer et comparer, compte tenu de la diversité des modes de comptabilisation :

- des flux de financement qui peuvent exister entre la structure support et les différents chantiers lorsque plusieurs chantiers dépendent d'un ensemble,
- des transferts de matériel ou de personnels avec les collectivités locales (évoqués plus haut) ou d'autres associations (dons de la banque alimentaire par exemple,)
- des transferts financiers entre la structure centrale du réseau et les structures locales, (comme c'est le cas par exemple des « restos du cœur »),
- de la part du bénévolat dans certaines structures.

Certaines grandes caractéristiques ressortent néanmoins clairement des constats effectués.

1. Des dépenses d'exploitation essentiellement composées de dépenses de personnel

a) Une activité de main d'œuvre

Le niveau des dépenses d'exploitation par place conventionnée et la structure des dépenses dépend assez naturellement du secteur d'activité dans lequel s'inscrivent les ACI. On peut à cet égard distinguer :

- les ACI qui fournissent une prestation d'entretien d'espaces verts ou de bâtiment, dont les dépenses de personnel constitueront l'essentiel des dépenses d'exploitation, dans la mesure où elles mettent en œuvre peu d'outils, peu d'immobilisations et où leurs matériaux seront mis à disposition par la collectivité publique qui leur « donne du travail » : les dépenses de personnel constitueront alors 80 % ou plus des dépenses d'exploitation ;
- les ACI qui fournissent une prestation de service en personnel, telles que la fourniture de repas ou de repassage, se trouveront dans une situation analogue, tout comme celles qui remettent en état et revendent des objets récupérés « gratuitement » : la collecte de ces objets transformés est faite généralement par les associations ou auprès d'autres associations et mobilisent comme seul investissement l'utilisation de véhicules, le local de remise en état et la boutique de ventes ou le lieu de service des repas et la cuisine ;

³² Comme le fait le cabinet Aviso dans ses monographies départementales.

³³ Fonds de développement de l'insertion et Dispositif Local d'Accompagnement. Voir annexe IV sur le contexte de la mission sur le contenu de ces deux dispositifs.

- en revanche, certaines d'entre elles, nettement moins nombreuses, doivent mettre en œuvre des immobilisations ou des consommations intermédiaires plus importantes, comme c'est souvent le cas pour les ACI intervenant dans le tri des déchets mais aussi les jardineries qui nécessitent des locations ou achats de terres et matériels agricoles, dont le coût obère les charges.

Compte tenu de la diversité des activités mais aussi de présentation des comptes des ACI visités par la mission, les dépenses se rattachant au personnel se situent dans une fourchette assez large (entre 60 et 97 % des charges d'exploitation sur l'échantillon) ***mais représentent pour la plupart des associations entre 75 et 80 % des charges d'exploitation.***

La part respective des dépenses relatives aux salariés en insertion et des dépenses relatives aux postes permanents d'encadrement est loin d'être homogène d'une structure à l'autre : la part des dépenses relatives aux postes permanents varie entre 25 et 60 % de la masse salariale totale, se situe le plus souvent entre 45 et 50 % de la masse salariale totale et peut dans certains cas observés, dépasser les dépenses relatives aux salariés en insertion.

Le cabinet Opus 3 avait déjà relevé que la masse salariale des personnels permanents représentait dans les Pays de la Loire 44 % de la masse salariale des ACI (contre 28 % dans les AI, 23 % dans les ETTI, 46 % dans les EI). Les constats de la mission aboutissent à un chiffre de 50 % sur l'échantillon de 44 ACI dans le Nord-Pas-de-Calais, dont le taux d'encadrement est cependant inférieur à celui constaté dans les Pays de la Loire. Les constats du cabinet Aviso en Vendée font état d'un chiffre de 51%.

Le niveau, généralement modéré, des salaires des encadrants n'est pas en cause mais, comme on l'a vu, les taux d'encadrement sont élevés et varient fortement selon les régions, les départements, les ACI et les financements complémentaires dont disposent les structures pour l'accompagnement.

Dès lors que les dépenses relatives à la rémunération des salariés en insertion étaient couvertes à hauteur de 95 % par l'Etat dans le régime antérieur des CES, l'enjeu essentiel pour le développement de l'activité des associations a été d'abord de trouver un financement pour ce poste très important de leur compte d'exploitation. Certaines d'entre elles ont développé des recettes commerciales pour cela. La plupart ont recherché un financement par subvention, qui leur a été accordé par les collectivités locales mais aussi par l'Etat à des titres divers.

b) Dont les autres dépenses ne sont pas toujours convenablement financées

Si les dépenses de personnel représentent en moyenne 75 à 80 % des charges d'exploitation, les « autres dépenses » n'en représentent que 20 à 25 %, ce qui se traduit souvent par une relative pauvreté des moyens mis en œuvre pour l'activité support : l'état des locaux ainsi que des véhicules sont le plus souvent corrects, mais le cabinet Aviso a observé que 15 % des structures d'un département n'offraient pas en 2003 des conditions d'accueil décentes à leurs salariés ; dans un autre département, seules quelques-unes pouvaient offrir aux salariés des conditions de restauration sur place.

La gestion des moyens autres que de personnel est généralement apparue très « économe » pour ne pas dire spartiate à la mission lors de ses déplacements, sauf lorsque des ressources commerciales un peu plus abondantes ou l'adossement à un gros ensemblier permettaient d'améliorer « l'ordinaire » et de dépasser un stade infra-artisanal d'installation. Il n'est pas rare que les ateliers de tri ou de remise en état des meubles récupérés ne soient pas chauffés et que les locaux administratifs soient situés dans des préfabriqués (ce qui ne différencie pas forcément les ACI d'autres petites entreprises du secteur marchand).

2. Des ressources constituées de façon prédominante par les subventions, en provenance fortement majoritaire de l'Etat

Les subventions de l'Etat et des collectivités locales, abondées par le FSE, constituent l'essentiel des sources de financement des ACI.

Les informations globales recueillies par la mission font apparaître que :

- dans le Nord-Pas-de-Calais les ressources de la plupart des ACI visitées sont constituées à 80 % de subventions publiques ; une seule ne disposait que de 55 % de ressources publiques, une était subventionnée à 100 %. L'Etat assure 70 % de ces subventions, le département 15% et les autres collectivités 15 % également ;
- dans les deux études concernant les Pays de la Loire (Maine-et-Loire et Vendée), menées par le cabinet Aviso en 2003 et 2005, les ressources publiques (avant requalification des subventions des collectivités locales en ressources commerciales) représentaient 85 % des ressources des ACI, l'Etat contribuant à 45 % des dépenses d'exploitation des ACI, le département 20 % et les autres collectivités 20 % ;
- dans le Calvados, les indications fournies par la DDTEFP pour 2005 font apparaître que le financement des ACI repose à 76 % sur des subventions ; l'Etat assurant 64 % des subventions publiques finance la moitié des charges d'exploitation des ACI, le département finance 16,2 % des subventions, les autres collectivités 11,5 % seulement, mais dans ce département, par exception, un grand nombre de ces dernières financent les prestations des ACI par des marchés.

L'étude Opus 3 montre que le taux de subventionnement moyen représentait en 2002 dans les Pays de la Loire près du double de celui qui est consacré aux EI.

La quasi-absence de financement des SIAE par la collectivité régionale (1 % des ressources) constatée par Opus 3 est confirmée dans l'échantillon des structures visitées par la mission, sauf dans trois régions, la Picardie, la Basse-Normandie et Provence Alpes Côte d'Azur, où des financements spécifiques pour les ACI ont été mis en place par les Conseils régionaux (cf. infra II.C.3).

La prédominance de la part de l'Etat dans le financement des structures s'explique pour deux raisons : la politique des contrats aidés conduit à prendre en charge entre 85 et 94% des dépenses de personnel des salariés en insertion, qui représentent 35 à 40% des dépenses d'exploitation des structures³⁴. Mais l'Etat peut intervenir aussi au titre de la politique de la ville, des crédits d'appui social individualisé des DDASS, des crédits de formation prévus pour les emplois non marchands, ou plus récemment des aides à l'accompagnement.

La mission a constaté que *les dépenses salariales des ACI représentent parfois un chiffre inférieur aux subventions*, quand on additionne les subventions de l'Etat et des collectivités locales. Ceci confirme que les dépenses autres que de personnel, concernant l'activité productive des ACI sont parfois financées par des subventions.

Au-delà de ces pourcentages globaux, il apparaît que le montant des subventions perçues par les ACI par poste conventionné est assez variable, ce qui reflète essentiellement les effets de la prise en charge différenciée par les collectivités locales des dépenses des structures. Au-delà de ce qui a pu être dit plus haut sur la facturation des prestations aux collectivités publiques, la mission a pu observer une grande diversité des barèmes d'aide à l'accompagnement par les Départements (cf. infra II.C.1). Ces aides étant en outre réservées aux seuls bénéficiaires du RMI, les associations accueillant d'autres publics sont moins bien dotées.

3. Une santé financière relative, expliquant les inquiétudes soulevées par la loi PCS, mais globalement préservée en 2005

a) Une santé financière relative en 2004

Les résultats financiers dégagés par les structures sont par construction généralement faibles : on ne peut pas atteindre des résultats fortement excédentaires lorsque l'on est financé à 80% par des subventions.

³⁴ Sur le détail des coûts par poste pour l'Etat voir *infra* I.D.3.b.

Les comptes disponibles au moment de l'intervention de la mission étaient encore ceux de 2004. Les résultats qui en ressortaient étaient généralement à l'équilibre, oscillant autour entre +1 et - 1 % du chiffre d'affaires des structures. Ils ne permettent que rarement d'abonder des fonds propres généralement faibles. Les ACI ont néanmoins des besoins de fonds de roulement assez stables et les capacités de financement de ces fonds de roulement sont généralement suffisantes, sans faire appel à des emprunts ou découverts bancaires.

Sauf adossement à un ensemblier ou développement de leurs ressources commerciales, les ACI n'ont cependant pas de marges de manœuvre pour financer leur développement ou faire face à des aléas conjoncturels, comme la perte d'un marché ou une modification brutale du taux des subventions.

En cas de difficultés financières, elles peuvent certes diminuer sans difficulté majeure le nombre de salariés en insertion qu'elles accueillent mais ces décisions se répercutent assez automatiquement sur le niveau de leurs ressources, y compris en termes d'accompagnement, les aides locales étant le plus souvent accordées au prorata du nombre de bénéficiaires du RMI accueillis. Sauf réorganisation de leur travail et de leur clientèle, très vite peut se poser en conséquence la question du maintien des postes d'encadrants, en cas de déséquilibre de leurs comptes.

b) Expliquant les inquiétudes occasionnées dans les ACI par la modification des règles de fonctionnement et de financement introduites par la loi PCS

Quand on ne dégagne année après année que 1 % ou 3 % (dans les bonnes hypothèses) de résultat d'exploitation, il est particulièrement difficile de faire face immédiatement à la variation subite d'un poste représentant 80 % des recettes d'exploitation comme celui des subventions.

Or les dispositions de la loi PCS³⁵, telles qu'elles ont initialement été votées par le législateur, pouvaient entraîner une modification significative des conditions d'exploitation des ACI à plusieurs titres :

- Les dépenses résiduelles restant à la charge des employeurs résultant de la loi PCS pouvaient devenir plus importantes sous le régime du CAE que sous le régime du CES, du fait de deux modifications introduites par la loi : les charges patronales relatives aux CAE, en se rapprochant du droit commun des salariés du secteur privé, s'accroissaient de 6,90 points au minimum, tandis que l'assiette et le taux servant de base aux remboursements était modifiée (95% du SMIC brut au lieu de 90% de l'ensemble des charges salariales et patronales) ;
- les règles d'activation du RMI fixées par la loi pour financer les contrats d'avenir faisaient courir trois risques :
 - le premier était que les départements refusent de financer ces contrats (plus avantageux pour les structures que les CAE et même les anciens CEC) et qu'une fraction majoritaire de la clientèle des ACI soit concernée par ce désengagement ;
 - le deuxième était que les départements ne diminuent à due concurrence les aides à l'accompagnement ;
 - le troisième résidait dans l'accroissement de la durée hebdomadaire minimale des nouveaux contrats d'avenir, qui, en passant de 26 heures au lieu de 20 heures pour les CES, obligeait à des réorganisations du travail des encadrants ou à un réajustement des volumes horaires d'encadrement, à organisation inchangée³⁶ ;

³⁵ Sur le détail de ces dispositions voir l'annexe IV « contexte de la mission ».

³⁶ Cette disposition a été assouplie, comme on l'a vu, par la loi sur le retour à l'emploi du 23 mars 2006.

- le désengagement de l'Etat du financement de la formation professionnelle des contrats aidés du secteur non marchand pouvait compromettre le financement des quelques activités développées par les ACI dans ce domaine si des relais n'étaient pas trouvés auprès des régions(cf. infra II,C,3) ;
- enfin, la loi reconnaissant explicitement la possibilité d'une couverture par convention collective des salariés en insertion, l'application des conventions collectives des secteurs auxquels étaient éventuellement rattachés les ACI au titre de leurs encadrants, pouvait se traduire par un surcroît de dépenses salariales, non pris en charge par les contrats aidés, pour les structures relevant déjà d'une convention collective au titre de leurs encadrants.

Toutefois, les nouvelles aides mises en place par la loi PCS en faveur des ACI au titre des crédits d'aide à l'accompagnement et du Fonds départemental d'insertion pouvaient compenser pour certaines structures les charges qui pouvaient résulter pour elles de la loi PCS, sous réserve du respect des objectifs fixés du point de vue du retour à l'emploi par la loi de finances.

Le tableau figurant sur la page suivante récapitule l'évolution de l'effort public consenti et la charge résiduelle de l'employeur pour chaque type de contrats, par rapport à la situation antérieure, sur la base des montants suivants de charges patronales³⁷ :

Charges patronales prises en compte

	Taux moyens d'appel	Régime cotisation CES	Régime cotisation CEC	Régime cotisation CAE	Régime cotisation CA
Contribution solidarité autonomie	0,30 %	Non applicable	Non applicable	0,30	0,30
Chômage AGS	4 % 0,35 %	4 %	4 %	4 % 0,35 %	4 % 0,35 %
Retraite ARRCO	5,70 %	Non applicable	Non applicable	5,70 %	5,70 %
Formation professionnelle	0,55 % à 2,60 %	Non applicable	Non applicable	0,55 %	0,55 %
Contribution médecine du travail	0,40 %	0,40 %	0,40 %	0,40 %	0,40 %
Transports urbains	1,80 %				
Total cotisations patronales		4,40	4,40	11,30	11,30

Source : Tableaux de l'annexe VI (cf. également note 36).

³⁷ Source : bases cotisations Aviso du tableau 4 de l'annexe VI, les tableaux de la DGEFP insuffisamment détaillés et comportant certaines approximations n'ayant pu être exploités. Ces taux ne tiennent pas compte des variations de charges patronales qui peuvent, comme les contributions aux transports urbains mais aussi les contributions au FNAL, varier selon la localisation et la taille des structures ni des contrats de prévoyance que les structures peuvent souscrire. Ils ne prennent en compte qu'un taux minimum au titre de la formation professionnelle, les effectifs pris en compte étant calculés au prorata du temps de travail et les dépenses de formation internes pouvant être déduites à certaines conditions. Ils ne tiennent pas compte des charges de la taxe d'apprentissage ou de la taxe sur les salaires qui ne s'appliquent pas aux ACI. Ils tiennent compte en revanche de l'adhésion obligatoire des structures aux organismes de médecine du travail en entreprise.

- Rapport, page 25 -

Estimation du coût des contrats hors application de conventions collectives									
Sur la base d'un SMIC à 8,03 €	CES	CEC (80% - convention conclues avant le 20/08/2004)	CEC (60% - convention conclues après le 20/08/2004)	CAE 95%	CAE 105%	CAE 95%	CAE 105%	CAV 90%	CAV 90%
Temps de travail hebdomadaire	20	30		20		26		20	26
Rémunération brute mensuelle de référence SMIC	696	1 044	1 044	696	696	905	905	696	905
Coût mensuel total employeur (avec charges)	726	1090	1 090	775	775	1007	1 007	775	1 007
Total des aides publiques mensuelles	687	869	651	661	731	859	950	730	949
<i>dont département</i>	0	0	0	0	0	0	0	326	425
<i>dont aide de l'Etat</i>	687	869	651	661	731	859	950	404	524
Coût mensuel résiduel pour employeur	39	221	439	114	44	148	57	45	58
Coût horaire résiduel pour employeur	0,45	1,70	3,38	1,31	0,51	1,31	0,51	0,52	0,52
Coût annuel résiduel pour employeur	467	2 652	5 268	1 362	528	1 778	686	540	696
Différence avec coût annuel du CES	-	2 185	4 801	895	61	1 341	219	173	229
Taux de prise en charge par Etat et coll loc (pour CAV)	94,6%	79,7%	59,7%	85,3%	94,3%	85,3%	94,3%	94,2%	94,2%
Coût public annuel d'un poste conventionné hors exonération des cotisations de.SS	8 244	10 428	7 812	7 932	8 772	10 308	11 400	8 760	11 388
Coût public annuel d'un poste ETP Dont aide des Départements	14 430	12 170	9 110	13 880	15 350	13 880	15 350	15 330 6 860	15 330 6 860

Source : calculs mission

Il est supposé par convention que l'activation du minimum social est réduite dans la proportion de 26 à 20 pour les CA à 20 heures.

Il en ressort plusieurs enseignements :

- Le coût public de l'aide à l'emploi exprimé en ETP s'établit à 13 880 € pour le CAE pris en charge à 95%, 15 330 € pour le contrat d'avenir, dont, pour ce dernier, une dépense de 6 860 € pour les Départements, 8 470 € pour l'Etat.
- la charge résiduelle de l'employeur s'élève à 1,31 € par heure lorsque le CAE est pris en charge à 95 % et 0,52 € de l'heure seulement pour un contrat d'avenir ; la charge annuelle résiduelle des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement vers l'emploi est dans toutes les hypothèses supérieure à celle du CES mais également dans toutes les hypothèses inférieure à celle des CEC financés depuis août 2004.
- les mesures dérogatoires prises pour certaines catégories de publics (les jeunes en particulier) en autorisant une prise en charge à 105% des CAE conduit à harmoniser la charge supportée par l'employeur par rapport aux contrats d'avenir.

A ce coût annuel doit s'ajouter le coût des exonérations des cotisations de Sécurité sociale, non pris en compte par le tableau, qui représentent 30,20 % du salaire brut et une aide annuelle de 4 400 € par emploi ETP.

Il apparaît par ailleurs que l'aide à l'accompagnement financée par l'Etat en 2005, dont le montant attribué par ACI est plafonné à 15 000 €, a été de nature à compenser jusqu'à un certain point la charge résiduelle résultant du nouveau barème des aides versées par le CNASEA. Cette somme de 15 000 € compense en effet la charge annuelle résiduelle de 11 contrats d'accompagnement vers l'emploi à 95% et 20 heures, ou 21 contrats d'avenir à 26 heures ou encore 28 contrats d'accompagnement vers l'emploi de 20 heures à 105%.

c) Une situation financière globalement préservée en 2005 mais incertaine pour 2006

La mission a pu constater que les impacts de la loi PCS sur le financement des associations en 2005 étaient somme toute restés assez limités.

En effet, d'une part le gouvernement a pris un certain nombre de mesures dérogatoires, permettant de maintenir à titre provisoire les taux de prise en charge des CAE et des CA dans les ACI au maximum et d'autre part de fixer par arrêté préfectoral des taux de prise en charge de 105 % pour certaines catégories de publics, les jeunes en particulier.

D'autre part, de nombreuses associations avaient bénéficié en début d'année, avant la mise en œuvre de la loi, de contrats aidés « ancienne formule » qui leur ont assuré un volant de financement inchangé par rapport à l'année précédente.

Enfin, les crédits des Fonds départementaux d'insertion (substantiellement augmentés en 2005) et les crédits d'accompagnement délégués en deuxième partie d'année ont généralement permis d'abonder les remboursements par le CNASEA des contrats aidés. Compte tenu de leur taille moyenne et des taux moyens d'aide à l'accompagnement accordés en 2005³⁸, **la plupart des ACI ont vu leurs charges résiduelles intégralement compensées**, les aides ayant été faiblement modulées en fonction des taux de retour à l'emploi, fixées par la loi de finances pour leur versement.

Mais, au début 2006, les perspectives de financement de l'activité des ACI pour le nouvel exercice apparaissaient plus incertaines. Le recours aux CES et CEC n'était plus possible ; la reconduction du dispositif provisoire des CAE à 105% en faveur des jeunes de moins de 26 ans était loin d'être acquise et n'avait qu'un impact limité compte tenu de la part des jeunes dans les salariés embauchés (15% en 2004) ; les règles relatives aux horaires minimum des contrats d'avenir n'avaient pas encore été modifiées au niveau législatif ; certains départements, comme les Hautes-Pyrénées, ou, à un moindre degré le Calvados ou le Maine-et-Loire, manifestaient une certaine réticence devant le financement des contrats d'avenir.

³⁸ Montant moyen de 12 793 € par structure porteuse d'ACI en Nord Pas de Calais, de 11 691 € dans le Calvados et de 850 € par salarié en Maine et Loire, en 2005.

La mission a pu constater en outre que, dans certaines associations, le cumul des dispositions concernant la prise en charge des CAE et des dispositions applicables en termes de conventions collectives aux salariés en insertion se traduisait par un surcroît important des dépenses de la masse salariale, représentant plus de 5% des dépenses d'exploitation, voire bien davantage. Mais cette situation était loin d'être générale, un grand nombre d'associations n'appliquant pas de conventions collectives, à commencer par celles qui étaient gérées directement par des communes et EPCI ou qui ne dépendaient pas de structures régies par les conventions collectives nationales du secteur social³⁹.

E. Une efficacité insuffisante et mal mesurée

La loi de finances pour 2006, conformément à la LOLF, a fixé un objectif de performance aux ateliers et chantiers d'insertion, à savoir la sortie de 20 % des salariés des ACI vers des contrats à durée indéterminée du secteur marchand ou des contrats à durée déterminée de plus de 6 mois, à l'occasion du vote des crédits destinés à financer leur accompagnement par l'Etat⁴⁰. La mission a pu constater que ces objectifs étaient très loin d'être atteints en moyenne par les ACI et très rarement par les plus performantes d'entre elles. La prise en compte d'autres sorties permet de corriger cette impression négative mais conduit à s'interroger sur la pertinence du critère ainsi retenu.

Les raisons de la situation sont nombreuses et ne peuvent être toutes imputées aux ACI, ni rapportées à telle ou telle caractéristique de leur fonctionnement.

1. Des taux de sorties vers l'emploi durable et des taux de sorties positives se situant en moyenne nationale respectivement à 10,5% et 40,6%

D'après les statistiques générales fournies par la DARES sur 2004⁴¹, les taux de sortie vers l'emploi s'établiraient à 26,7 %, mais les sorties vers un emploi durable au sens de la loi de finances n'excéderaient pas 10,5 %. Quand on ajoute à ces sorties vers l'emploi les sorties en formation ou dans une autre structure IAE, ce que la mission a appelé dans ses investigations le taux de « sorties positives », la moyenne nationale serait de 40,6 %.

Ces statistiques sont détaillées dans le tableau suivant :

Sorties des salariés des ACI en 2004 (en %)

	CES	CEC	Total
Sorties en emplois dont :	26,6	27,6	26,7
en CDI (contrats non aidés)	5,6	11,7	5,9
en CDD (contrats non aidés) de plus de 6 mois	4,6	4,7	4,6
en CDD (contrats non aidés) de moins de 6 mois	6,0	4,6	6,0
en intérim	5,1	3,1	5,0
en contrat aidé dans le secteur marchand	1,3	1,9	1,3
en CEC	2,4		2,3
autres contrats aidés dans le sect. non marchand	1,6	1,6	1,6
En formation	9,8	5,6	9,6
Au chômage	29,3	21,3	28,9
Inactifs	4,4	3,7	4,3
Dans une autre structure IAE	3,8	2,5	3,7
Sans nouvelles	13,1	20,6	13,5
Autres situations connues	13,0	1,6	13,3
Total	100,0	100,0	100,0

Source : DARES.

³⁹ Cf. notamment en annexe VI étude de la coopérative Aviso sur les incidences constatées dans les ACI du Maine-et-Loire et développements infra en troisième partie.

⁴⁰ Objectif de performance n°7 associé au programme 102 concernant l'accès et le retour à l'emploi du PLF 2006.

⁴¹ Dont la DARES précise qu'il faut les interpréter avec précaution car les ACI ne connaissent pas toujours le devenir de leurs salariés.

Dans ses visites sur place, la mission a constaté que les statistiques relatives à ces taux de sortie ne sont généralement pas tenues de façon homogène par les ACI, ni vérifiées par les DDTEFP et a fortiori par l'ANPE, sauf en Vendée : elles reposent le plus souvent sur les déclarations des structures. Dans l'un des départements visités, elles n'existaient tout simplement pas. Dans un autre, elles étaient si élevées que l'on pouvait avoir quelque doute sur leur fiabilité.

Il ressort de ces investigations sur place que, sauf « bonnes pratiques » ponctuelles, **le taux de sortie des salariés en insertion vers des contrats à durée indéterminée ou supérieure à 6 mois oscille d'avantage autour de 7 à 8 % en moyenne départementale que de 10 %** et est très loin d'atteindre les 20 % fixés par la loi de finances.

Les données collectées dans les départements visités sur les taux de sortie positive, où ces données apparaissent les plus fiables, aboutissent aux chiffres suivants : 21 % dans les Hautes-Pyrénées 25 % dans le Calvados, 27 % dans le Val-de-Marne, 29 % dans le Maine-et-Loire, 30 % en Seine-Saint-Denis, 35 % dans le Nord-Pas-de-Calais⁴², 44 % à Paris. La situation générale de l'emploi dans ces différents départements n'est pas étrangère à leurs performances relatives mais pas complètement cependant, le taux de chômage dans le Nord-Pas-de-Calais étant situé 4 points au-dessus de celui du Maine-et-Loire.

Dans le département de Vendée, où l'ANPE s'est solidement organisée pour suivre l'activité des structures d'insertion par l'activité économique, une série longue, homogène et contrôlée par un organisme tiers sur l'évolution de ces sorties a pu être fournie à la mission de façon comparative avec les autres structures d'insertion. Sur l'ensemble de la période les sorties positives ont évolué de la manière suivante :

TYPE DE SIAE	Contrats de travail					Poursuite de parcours				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Sorties en %										
Chantiers	32	21	17,5	16,8	14,6	14,7	21,2	29,3	21,3	17,3
A.I.	52	52	40	42	49	8	9	20	19	9
E.I.	38	31	39	17	25	11	29	30	24,64	17
E.T.T.I.	52	44	37	43	44	10	12	12	11,11	17
TOTAL	46,5	36,8	36,4	28,6	26,1	10,4	10,8	12,1	18,6	9

Source : ANPE. Chiffres arrondis à l'unité la plus proche pour les AI, EI et ETTI.

On constate une nette dégradation des sorties en contrats de travail des ACI au cours de la période, plus forte que celle des autres SIAE, que ne compense pas l'accroissement des poursuites de parcours. Cela dit, les sorties en contrats de travail ne sont pas beaucoup plus faibles que celles des EI et les prolongations de parcours plutôt plus nombreuses en pourcentage.

Les sorties négatives ont été recensées de la façon suivante :

TYPE DE SIAE	rupture de parcours					plus de nouvelles					autres				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Sorties en %															
Chantiers	31,5	39	39	33	39,7	10	8,1	15,6	11,1	11,5	11,5	10,4	10,4	17,6	16,9
A.I.	16	16	16	19	16	14	11	15	7	3	9	12	12	12	22
E.I.	36	27	27	45	34	7	8	8	4	5	7	5	5	9	19
E.T.T.I.	15	20	20	19	21	11	16	25	15	18	11	9	9	12	8
TOTAL	20,9	26,3	26,3	28,4	31,8	11,7	11	16,5	10,5	10,8	10,2	9,7	9,2	14	16,

Source : ANPE. Chiffres arrondis à l'unité la plus proche pour les AI, EI et ETTI.

⁴² Sur l'échantillon d'ACI visités seulement.

Les « ruptures de parcours » à la suite d'un séjour en ACI ont progressé de 8 points sur la période et les autres sorties de 5 points. Ces autres sorties concernent généralement des sorties du marché du travail soit pour accéder à la retraite, soit pour des congés maternité, soit pour un congé maladie ou une orientation en COTOREP. Ces sorties « autres » ne sont pas nécessairement des sorties « négatives » pour les personnes concernées, mais elles ne font pas l'objet d'un suivi particulier.

La présidente d'une association visitée dans les Hautes-Pyrénées, conseiller honoraire de la Cour des comptes, a fait valoir à la mission que l'évaluation des performances des ACI ne pouvait s'arrêter aux statistiques de retour vers l'emploi, dès lors que le travail des ACI ne consistait pas uniquement en cela : la réussite d'une cure de désintoxication, un changement de situation familiale ou une naissance suivant un parcours en ACI devraient aussi pouvoir être comptabilisés dans les réussites.

On ne peut qu'être frappé de la proportion importante de salariés dont le service public de l'emploi n'a plus de nouvelles, ce qui témoigne d'un certain échec de l'accompagnement social, quels que soient les moyens significatifs donnés à cet accompagnement. Même sur des aires géographiques assez restreintes, dans un milieu à prédominance rurale comme la Vendée, les gens « disparaissent » du paysage, sans qu'on ait mis en place les moyens de savoir ce qu'ils sont devenus.

2. Des facteurs explicatifs multiples

La mission a identifié plusieurs causes possibles à la faiblesse de ces taux de reclassement ou d'orientation.

Les premières sont évidentes : elles tiennent à la situation du marché du travail. Les sorties vers l'emploi sont normalement plus aisées quand les offres d'emploi sont plus nombreuses (ce qui n'est toutefois pas suffisant, comme on l'a vu). Il faut observer néanmoins, que lorsque les offres d'emploi recensées par l'ANPE sont constituées à hauteur de 70 ou 80% d'offres d'emploi en CDD ou en intérim, il paraît pour le moins irréaliste d'espérer que les quelques CDI ou CDD de longue durée iront en premier lieu aux personnes les plus éloignées de l'emploi et les moins mobiles. Lorsque cette situation se dégrade, les offres d'emploi, de quelque durée qu'elles soient, iront aux plus employables. **L'objectif fixé par la loi de finances n'est manifestement pas atteignable par tous les ACI ; de plus, les statistiques produites ne sont pas vérifiées, ni suivies.**

Les deuxièmes sont purement statistiques et devraient pouvoir être corrigées : les sorties positives sont rapportées à toutes les sorties enregistrées des contrats aidés. On a vu que, quels que soient les multiples entretiens préalables au recrutement des salariés en contrats aidés, une proportion relativement élevée parmi eux quittait les chantiers au cours des trois premiers mois, souvent dès les premiers jours. Il ne paraît pas toujours facile de repérer la motivation réelle d'un salarié au moment de son embauche et l'on peut créditer de nombreuses structures de ne pas fermer leur porte aux plus exclus du marché du travail, SDF, anciens prisonniers, alcooliques, etc. dont ne veulent pas les entreprises concurrentielles. **Il se révélerait relativement utile de faire apparaître de façon spécifique les sorties faisant suite à un échec de ces premières semaines et d'en examiner, au moins au niveau local, plus attentivement et systématiquement les causes.**

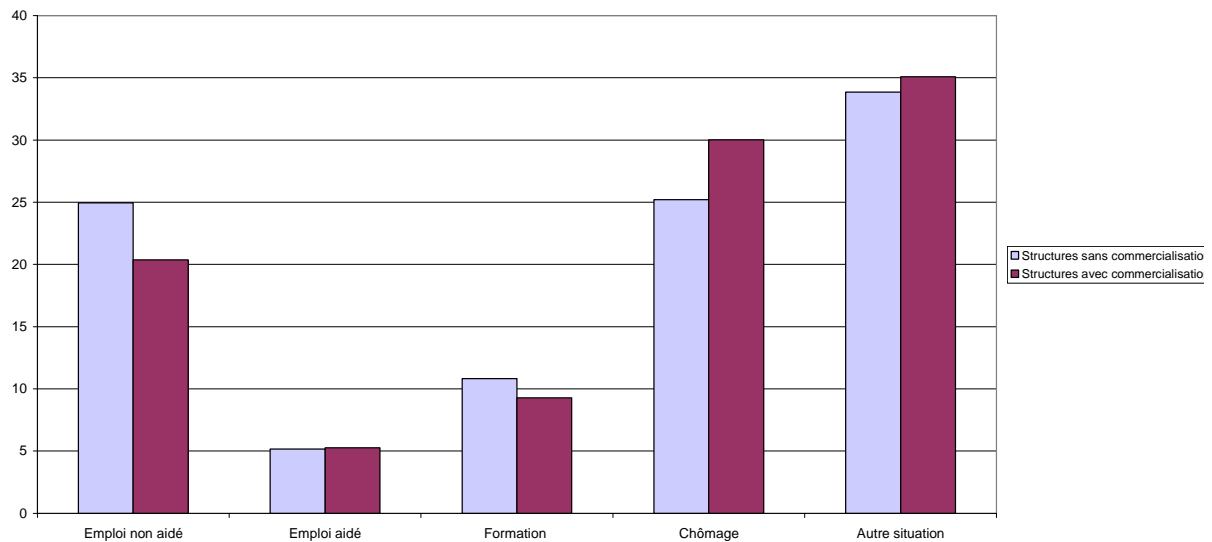
On a vu qu'il existait d'autres causes à ces échecs, résidant dans les modalités d'accompagnement. La faiblesse des contacts de certains ACI avec le monde professionnel, le caractère trop sommaire de la formation dispensée, l'absence de préparation effective du salarié à la recherche d'un emploi sont autant de facteurs pénalisants pour des sorties positives. A l'inverse, le positionnement de leur activité sur des secteurs en tension comme le bâtiment ou des secteurs disposant de débouchés avérés tel le commerce, la restauration, les services aux personnes ou la mécanique automobile, le développement de stages en milieu ordinaire, le recours à des formations adaptées conduisent à des succès beaucoup plus nets dans les parcours des salariés vers l'emploi.

De manière paradoxale en revanche, l'analyse ne montre pas de corrélation entre les taux de sortie(s) positive(s) et les variables quantitatives déterminant son action et son équilibre financier, à savoir le taux de recettes commerciales, le taux d'encadrement et le montant de subvention par place conventionnée.

La mission n'a pas observé de lien systématique entre le niveau d'encadrement des structures et les sorties positives. Les Départements octroyant des aides plus élevées à l'encadrement n'ont pas de meilleurs résultats en termes de retour vers l'emploi que d'autres moins généreux (comme le Maine-et-Loire par rapport au département du Nord). Des structures à encadrement social ou technique assez faibles parviennent à de remarquables résultats relativement aux autres, simplement parce qu'elles consacrent un temps et probablement une attention plus importante que les autres à l'organisation de la sortie du salarié vers l'emploi ou ont su trouver des relais externes, mais aussi parce que leur pédagogie, leurs méthodes d'intervention, difficiles à objectiver, sont d'une plus grande efficacité.

Des structures sans recettes commerciales reclassent fort bien leurs salariés, des structures avec recettes commerciales n'y parviennent pas mieux que d'autres uniquement subventionnées. Ce constat est étayé par l'exploitation de ses fichiers 2004 que la DARES a effectuée pour le compte de la mission, dont il ressort, à travers le graphique ci-après, qu'il n'y a pas de lien évident, voire peut-être un lien inverse⁴³, entre le recours par une structure à la commercialisation de ses produits et les parcours suivis par ses salariés.

graphique 6 : Devenir des salariés en insertion (pour les situations connues)



Source : DARES 2004

On ne peut tout demander et exiger des seuls ACI, à qui revient la fonction de salarié des personnes dont les autres employeurs, même avec aides publiques conséquentes, ne veulent pas. Mais le niveau des sommes publiques investies pour permettre la « reconstruction des personnes » resterait cependant mal employé, si, à la sortie, 60 à 70 % des salariés se retrouvent « au point de départ » sans pouvoir valoriser leurs acquis et poursuivre leur parcours. Il faudrait à tout le moins que les financeurs aient quelque idée des autres aspects positifs de leur passage en ACI, compte tenu de l'importance des crédits consacrés sur chaque poste.

Il apparaît donc important que les statistiques relatives aux sorties du public soient affinées, que les objectifs assignés aux structures soient révisés en conséquence et que les aides qui leur sont apportées soient davantage ciblées en fonction de leurs performances par rapport à ces objectifs qu'en fonction de leur taux d'encadrement ou de leur niveau de commercialisation.

Ces constats conduisent à s'interroger sur les modalités actuelles de pilotage de cette politique par les interlocuteurs des ACI. Les ACI sont loin d'agir seuls en faveur de ces publics ; ils doivent solliciter et mobiliser de multiples partenaires. Ceux-ci sont-ils bien au rendez-vous ?

⁴³ Lien à établir avec une grande prudence, compte tenu des incertitudes qui affectent les déclarations de recettes commerciales des 1 100 structures interrogées et du caractère déclaratif des données sur les taux de sortie.

II- LES FAIBLESSES DU PILOTAGE DU DISPOSITIF

Les ACI se sont développés dans le cadre de la politique d'aide aux emplois non marchands et non dans le cadre d'une politique organisée de l'offre par rapport aux publics visés et aux sorties qui pouvaient leur être offertes sur le marché du travail. La carte de leur implantation sur le territoire n'est pas sans rapport avec cette histoire et révèle une inadéquation de l'offre par rapport aux besoins potentiels.

L'organisation du suivi et du développement des ACI par les services dépendant de l'Etat, qu'il s'agisse des DRTEFP, des DDTEFP ou de l'ANPE, révèle des faiblesses, même si une stratégie commence à être développée dans certaines régions.

La loi PCS et la décentralisation du RMI, de l'action sociale et de la formation professionnelle donnent aux collectivités locales et plus particulièrement aux départements une place déterminante au sein de ce dispositif.

Il s'avère que la territorialisation de la politique menée à l'égard des ACI aboutit à un pilotage excessivement éclaté entre les différentes institutions responsables du succès de cette politique, dont peuvent pâtir les publics visés et l'efficacité globale du dispositif.

A. L'inadéquation de l'offre par rapport aux publics visés

L'offre totale de places conventionnées en 2005 dans les différents départements visités représente un pourcentage très variable du nombre d'allocataires du RMI ou de l'ASS d'après les données communiquées par les DRTEFP ici présentées.

Répartition des places conventionnées par rapport aux publics allocataires du RMI et de l'ASS

Région	Départements	Nombre de places conventionnées	% places conventionnées /allocataires du RMI	% places conventionnées /allocataires de l'ASS
Nord-Pas-de-Calais	<i>Totalité région</i>	9 286	5,35 %	20,23 %
Pays de la Loire	<i>Totalité région</i>	2 508	5,88 %	17,45 %
	Maine-et-Loire	553	5,5 %	14,27 %
	Vendée	270	5,75 %	10,76 %
	Loire-Atlantique	1 049	5,87 %	19,61 %
Basse-Normandie	Calvados	775	6,26 %	19,82 %
Picardie	Oise	674	5,25 %	28,19 %
Midi-Pyrénées	Hautes-Pyrénées	193	4,33 %	12,05 %
PACA	Bouches-du-Rhône	858	1,27 %	6,48 %
Île-de-France	Paris	486	0,78 %	4,1 %
	Seine-Saint-Denis	162	0,32 %	1,14 %
	Val-de-Marne	105	0,41 %	1,2 %

Source : DRTEFP.

Une très grande inégalité géographique de l'offre de places conventionnées en ACI au regard des publics visés peut être constatée entre les régions visitées et au sein de ces régions entre les départements.

- Le nombre de places conventionnées dans des départements moins denses démographiquement comme le Maine-et-Loire, la Vendée, le Calvados ou l'Oise est très supérieur à celui des départements à forte densité de population comme Paris, la Seine-Saint-Denis ou le Val-de-Marne.

- Le nombre de places conventionnées dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais (près de 9 300) est sans commune mesure avec le nombre de places conventionnées dans des régions économiquement et démographiquement comparables comme la Région parisienne (1 700 d'après les indications de la DRTEFP⁴⁴) ou les Bouches-du-Rhône (858).

Ces inégalités sont également infra-départementales.

- Le rapport Opus 3 sur les Pays de la Loire fait observer que l'offre de places est notoirement inférieure par rapport à la population active dans les agglomérations à forte densité urbaine comme Angers ou Nantes par rapport aux zones de moyenne densité urbaine de la région, les communes rurales isolées étant elles mêmes aussi relativement moins bien desservies.
- Le cabinet Aviso a fait observer dans son étude sur le Maine-et-Loire que cette offre peut se révéler excédentaire dans certaines zones ou bassins d'emploi par rapport aux flux des entrants dans le RMI et créer pour les ACI des difficultés de recrutement, alors qu'elle est insuffisante ailleurs, constat confirmé par la mission sur place.

Les chiffres relatifs à la couverture des besoins de la population des **bénéficiaires de l'ASS** ont une signification statistique moins évidente que ceux relatifs aux bénéficiaires du RMI, dans la mesure où la proportion de la population bénéficiaire de l'ASS par rapport à celle bénéficiaire du RMI n'est pas homogène sur le territoire. Ces données pourraient néanmoins être utilisées par l'Etat dans la répartition des moyens d'accompagnement des ACI pour encourager l'accueil de ces populations par les ACI et faire contrepoids aux aides généralement réservées par les Conseils généraux aux bénéficiaires du RMI accueillis par les structures.

Pour ce qui concerne **les travailleurs handicapés**, l'analyse de l'offre d'insertion est plus complexe. Les travailleurs handicapés ne sont orientés vers les structures ACI que pour autant qu'ils ne trouvent pas de place dans les structures qui leur sont réservées (CAT et ateliers protégés) ou dans le milieu ordinaire. Au travers des chiffres qu'elle a pu rassembler, la mission a constaté que les départements les mieux dotés en places d'ACI étaient aussi les mieux dotés en places de CAT et d'ateliers protégés par rapport à la population bénéficiaire de l'AAH. Ainsi le nombre de places de CAT et ateliers protégés représentait plus de 20 % du nombre des bénéficiaires de l'AAH en Vendée et même 27,7 % dans le Maine-et-Loire, tandis que ces places ne représentaient que 11 à 12 % de ces mêmes bénéficiaires dans les Bouches-du-Rhône, le Val-de-Marne ou la Seine-Saint-Denis. Au total, les handicapés ont généralement beaucoup plus de chances que les bénéficiaires du RMI de trouver un emploi d'insertion, mais, relativement, les travailleurs handicapés des régions parisienne et marseillaise ont moins de chance que ceux du Maine-et-Loire de bénéficier d'une telle opportunité.

De fait, les ateliers et chantiers d'insertion se sont implantés sur le territoire au gré de l'initiative associative conjuguée à l'appui des acteurs locaux, et le conventionnement des places par l'Etat s'est pratiqué et se pratique largement encore en fonction d'impératifs conjoncturels de placement des contrats aidés et des demandes présentées par les associations.

B. La faiblesse et l'absence de coordination du service public de l'emploi

Les directives et les moyens donnés aux DRTEFP et aux DDTEFP conduisent plus généralement à une gestion quantitative du dispositif qu'ils n'impulsent une véritable stratégie. L'ANPE, quant à elle, n'assure qu'un suivi administratif de l'insertion par l'économique et, sauf exception ponctuelle, apparaît très en retrait dans le suivi et l'aide apportée aux publics accueillis dans les ACI et l'évaluation des performances des différents chantiers.

⁴⁴ Qui sont lacunaires, dans la mesure où elles ne concernent que les contrats CAE et CA.

1. Les insuffisances et les réussites de la régulation exercée par les directions départementales et régionales du travail et de l'emploi

Bien que le financement de l'IAE et des ACI représente une fraction importante des budgets gérés au niveau déconcentré et que les DDTEFP disposent d'une palette d'interventions diversifiées, la régulation du secteur n'apparaît pas partout optimale.

a) Les directives et les outils de gestion donnés aux services de l'Etat ne facilitent pas la définition d'une stratégie qualitative et partagée

Les moyens humains que les directions du travail et de l'emploi peuvent consacrer à l'animation du secteur de l'insertion par l'activité économique⁴⁵ apparaissent limités, notamment en cadres de catégorie A : dans une direction de taille moyenne comme celles du Maine-et-Loire et de Vendée, les effectifs ne dépassent pas deux ETP, secrétariat compris, et le temps ETP de catégorie A est réparti entre plusieurs personnes, ce qui veut dire qu'aucune d'entre elles ne consacre beaucoup plus de 10 % de son temps à l'IAE et encore moins aux ACI qui ne représentent qu'une partie du secteur. Certains départements ont su cependant affecter des moyens plus importants, comme celui de Paris récemment, pour développer une stratégie plus volontariste qui devenait nécessaire, compte tenu du déficit de l'offre.

D'une façon générale, **les directions départementales de l'action sanitaire et sociale se sont désengagées très nettement du pilotage** d'un secteur, dont elles ont été longtemps les responsables principales au titre de la lutte contre les exclusions. Elles accordent encore quelques financements ponctuels au titre de l'appui social individualisé ou suivent de plus près les ateliers dépendant des CHRS mais leur intervention au sein des commissions départementales de l'insertion par l'économique est devenue marginale.

Les directives données aux échelons déconcentrés par l'intermédiaire des autorités préfectorales mettent plus nettement l'accent sur l'atteinte des objectifs de placement d'un nombre élevé de contrats aidés que sur l'atteinte des objectifs plus qualitatifs fixés par la loi de finances en terme de publics visés par ces contrats et de taux de retour à l'emploi durable des salariés en insertion.

Les tableaux de bord informatiques récemment mis en place sont centrés sur le rythme de signature des nouveaux contrats aidés et de consommation des enveloppes financières globales mais ne permettent pas de connaître le volume des heures correspondant aux contrats signés, ni la répartition des dotations financières entre les différentes collectivités accueillant les salariés bénéficiant des contrats aidés. Chaque mois, les statistiques relatives au nombre total de contrats aidés signés ou renouvelés sont suivies avec attention au niveau central et les écarts par rapport aux objectifs initiaux sont signalés.

Dans ces conditions, les DRTEFP et les DDTEFP sont fortement mobilisées pour atteindre ces objectifs quantitatifs de moyens, sans pouvoir toujours consacrer l'attention nécessaire à la durée effective des contrats placés, à leur ciblage sur les publics visés par les objectifs de performance associés à la loi de finances dans le programme 108 de retour à l'emploi, ni a fortiori sur les retours vers les emplois durables qu'ils autorisent, indicateurs pour lesquels aucun outil de suivi systématique n'existe pour l'instant. Pressantes et récurrentes, ces injonctions quantitatives nationales ne favorisent pas l'émergence de politiques territoriales plus qualitatives.

Les DDTEFP ne disposent pas d'un outil de gestion leur permettant de suivre globalement ACI par ACI les entrées, les sorties et les suites de parcours, sinon à travers les formulaires déclaratifs, souvent incomplets et inexacts adressés à la DARES, une fois par an, parvenant généralement aux services extérieurs une fois les décisions de conventionnement arrêtées pour l'année n+2. **Les DDTEFP ne sont donc pas en mesure pour l'instant de suivre globalement, régulièrement et rigoureusement les « performances » des ACI du point de vue des objectifs fixés par la loi de finances.**

⁴⁵ Hors la prise en compte des effectifs qui suivent la gestion des contrats aidés, qui sont le plus souvent de catégorie B et C.

Des comités de pilotage semestriels ou annuels peuvent se tenir, ACI par ACI, dans la plupart des départements. **Mais les enseignements qui s'en dégagent ne peuvent être rassemblés dans une vision synthétique et comparative.**

Certaines d'entre elles, on l'a vu, peuvent s'appuyer sur les études de qualité réalisées par des consultants extérieurs, comme c'est le cas des Pays de Loire. Dans le Calvados et le Nord-Pas-de-Calais, l'AFPA et même les services de la Trésorerie générale ont été utilement mis à contribution. Dans les Bouches du Rhône les services de l'ESIA et le dispositif DLA mis en place par la Caisse des dépôts ont été sollicités. La faiblesse des moyens des directions départementales du travail conduit en quelque sorte à déléguer à d'autres les outils d'analyse stratégique de la situation. La situation ne serait pas dommageable en soi, si ces études étaient toujours exploitées, avec le recul ou la détermination nécessaires selon les cas.

Il est apparu par ailleurs que **les DDTEFP ne disposaient pas toujours des compétences et informations utiles pour analyser les budgets et les comptes présentés par les structures gérant les chantiers** : les données fournies par les structures sont parfois incomplètes ou inexactes, sans que cela prêche nécessairement à conséquence pour leur conventionnement ; les DDTEFP ne disposent de guide d'analyse de ces comptes et budgets établi par l'administration centrale et leurs personnels n'ont généralement pas été formés pour cela. La mission a pu constater que cette analyse budgétaire et financière était donc rarement menée par les DDTEFP : cependant, dans certaines régions (Nord-Pas-de-Calais par exemple), les services de la Trésorerie Générale pouvaient être sollicités et les assister effectivement pour cela, y compris en CDIAE.

S'il est vrai que les DDTEFP n'exercent pas de tutelle financière sur les structures gérant les ACI, la bonne allocation des moyens budgétaires dont elles assurent directement l'engagement (crédits d'accompagnement, FDI, nombre de places conventionnées, et modulation préfectorale des taux d'aide nationaux), nécessite néanmoins que cette analyse financière soit menée avec davantage de rigueur et d'homogénéité de méthode. Les outils dont elles disposent pour moduler les aides accordées aux ACI sont certes nouveaux et leur montant relativement marginal par rapport aux aides, dont les taux sont fixés nationalement⁴⁶, mais ils devraient être davantage utilisés comme moyen d'appui d'une stratégie plus clairement définie.

Dans de telles conditions, les DDTEFP n'apparaissent pas pleinement armées pour faire émerger au sein des Comités départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) la vision stratégique de l'Etat sur le rôle des ACI dans l'accès et le retour à l'emploi.

L'animation de ces comités apparaît relativement administrative et formelle dans un grand nombre de départements visités. Certains des interlocuteurs rencontrés par la mission y voient davantage une « grand'messe » qu'un lieu d'échanges et de mutualisation des bonnes pratiques et d'impulsion de stratégie.

A l'heure actuelle il n'existe nulle part, dans aucun des départements visités, une base de données exhaustive et partagée permettant aux différents financeurs, voire aux prescripteurs et à l'ANPE d'avoir une information élémentaire sur l'activité des structures, leurs taux d'encadrement, leur organisation, leurs statistiques d'activité et leur financement et d'éviter certaines redondances. Chacun constitue, de façon relativement artisanale, son propre système de suivi, dans le meilleur des cas sur tableau Excel, encore bien souvent de façon manuscrite, et toujours incomplète, à partir de dossiers hétérogènes.

En l'absence d'une telle base de données, les discussions financières au sein du CDIAE ressemblent trop souvent à un marchandage global sur le nombre de places financées par tel ou tel canal, en présence des représentants des différents réseaux, qui n'aboutit pas à une allocation optimale des ressources publiques, en fonction d'objectifs clairement fixés et hiérarchisés (fussent-ils plus diversifiés que ceux fixés par la loi de finances) et d'une analyse des résultats atteints par les structures les unes par rapport aux autres, dont aucun interlocuteur autour de la table n'a une vision précise et objective.

⁴⁶ Il est estimé plus loin (III.B.2) que le montant des aides publiques consacrés au titre des contrats aidés signés par les ACI représentent une somme de l'ordre de 380 M€, alors que les crédits d'aide à l'accompagnement ne représentent que 24 M€.

Faute d'une analyse objective comparative et élaborée, les DDTEFP ne sont pas toujours en mesure de faire prévaloir devant les collectivités locales et les associations gestionnaires représentées les inflexions souhaitables dans l'allocation des moyens ou les restructurations du secteur, qu'autoriserait l'ampleur relative des moyens budgétaires consacrés par l'Etat. Les objectifs qui leur étaient assignés quantitativement en termes de placement des contrats aidés les ont conduits en fin d'année 2005 dans certains territoires à davantage utiliser les moyens budgétaires qui leur étaient alloués au titre du FDI et des crédits d'accompagnement pour calmer la contestation, qui pouvait parfois s'exprimer fortement et de façon pas toujours justifiée, qu'à faire prévaloir un objectif d'efficacité.

b) Des gestions plus dynamiques se sont néanmoins développées quand le contexte local s'y prêtait

La mission a pu constater que dans certaines régions ou départements, une politique beaucoup plus volontariste pouvait être élaborée et menée.

Ainsi, **dans la région Île-de-France**, un plan ambitieux de développement de l'insertion par l'activité économique a été récemment adopté par le Comité technique régional et interdépartemental et s'est traduit par le lancement de nombreuses opérations nouvelles en 2005, dans le cadre d'un plan d'égalité des chances ciblé sur les zones urbaines sensibles. Ces décisions ont rencontré une coopération active de la Ville de Paris, elle-même engagée dans cette politique depuis 2003.

La **DDTEFP de Paris** a défini dans ce cadre une stratégie affirmée en faveur du développement des chantiers, selon plusieurs orientations : susciter une offre plus abondante, qui respecte des critères de qualité ; simplifier l'organisation administrative pour faciliter l'action des ACI ; améliorer l'accompagnement (substituer la notion de parcours à celle de « remobilisation ») ; rééquilibrer la part des non bénéficiaires du RMI parmi les publics accueillis. Sur le plan de la méthode, la direction cherche à développer la coordination avec l'ensemble des nombreux opérateurs concernés par les ACI : ANPE, PLIE, organismes de formation, réseaux. La DDTEFP a réservé des moyens conséquents à ces actions : 2 ETP sont chargés de cette politique à l'égard des ACI sur les 5,8 ETP consacrés à l'IAE. Elle s'appuie également sur le réseau des coordonnateurs emploi formation.

Une collaboration a été développée par la DDTEFP avec la Ville de Paris en vue de l'élaboration d'un dossier unique de demande de financement, pour faciliter les démarches des associations. Un site Internet réservé aux chantiers présente les principales informations sur le département et donne des exemples de bonnes pratiques. L'objectif à terme est de permettre le téléchargement de formulaires. Un accord a été trouvé sur une position commune Etat/Ville de Paris à présenter aux porteurs de projet sur des objectifs de qualité partagés, qui ont vocation à être rendus plus exigeants. Lors du passage de la mission au début mars, la DDTEFP préparait sur cette base le lancement d'un appel à projet en avril 2006, prévoyant une instruction par les CDIAE au plus tard en septembre.

Dans **la région Nord-Pas-de-Calais**, le préfet de région et la DRTEFP ont su développer une stratégie concertée avec le Conseil Général, stratégie gagnant/gagnant de développement des nouveaux contrats de la loi PCS sur une base rendue homogène entre les CAE et les CA pour ce qui est des durées hebdomadaires de travail (passées à 26 heures pour tout le monde). Les départements ont modifié leurs aides à l'accompagnement des bénéficiaires du RMI pour tenir compte de cet allongement des durées de travail.

Dans les **Bouches-du-Rhône et l'Oise**, les directions départementales ont su inscrire leur action dans un cadre associant étroitement les collectivités régionales et départementales. Dans l'Oise, cette collaboration s'appuie sur une instruction commune des dossiers de demande de financement et de conventionnement. Dans les deux départements, cette collaboration a permis une mobilisation des concours régionaux en faveur des budgets de fonctionnement et de formation des ACI au profit de l'ensemble des publics accueillis.

Aussi bien à Paris que dans les Bouches-du-Rhône, cette politique concertée aboutit apparemment à des résultats plus satisfaisants qu'ailleurs en termes de retour vers l'emploi.

Mais dans toutes les situations positives observées, ce développement du rôle stratégique de l'Etat n'a été rendu possible que parce que les collectivités territoriales y étaient disposées. En région Ile-de-France, le succès rencontré à Paris n'a pu être transposé dans les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, plutôt hostiles au développement de contrats jugés excessivement précaires. Dans le Calvados et les Hautes-Pyrénées, l'état du dialogue avec le Conseil général ne le permettait pas.

2. *La faible mobilisation de l'ANPE*

Pour d'aucuns⁴⁷, le rôle que ne remplissent pas ou ne remplissent plus les DDTEFP peut être rempli par l'ANPE, dont les compétences sur l'agrément des publics orientés vers les ACI ont été renforcées par la loi PCS. Les moyens de l'Agence ont été augmentés significativement en 2005 et 2006 et il a été demandé à celle-ci en août 2005 par les ministres responsables de renforcer le suivi des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Les constats de la mission sur le terrain montrent qu'on est encore très loin d'un tel schéma, l'Agence ayant de multiples autres priorités.

a) Les premiers constats des Pays de la Loire

Les moyens de l'Agence ont été accrus dans une proportion qui est sans commune mesure avec ceux des directions départementales et régionales de l'Etat⁴⁸ : la délégation régionale de l'ANPE va pouvoir recruter 159 ETP en 2006 sur la région, soit une progression de 15% de ses effectifs qui s'élevaient à 1050 personnes (quand les effectifs des services extérieurs de l'Etat dans la région s'établissent aux alentours de 500 ETP et n'évoluent pas).

Les premières investigations menées par la mission dans le Maine-et-Loire ne l'ont pas conduite à constater que ces moyens serviraient en priorité les publics les plus éloignés de l'emploi que sont les salariés des ACI. Au contraire, la collaboration exemplaire qui existait depuis de longues années avec le Département a volé en éclats depuis la décentralisation du RMI : les nouvelles modalités de facturation par l'Agence des conseillers RMI aux Départements ont conduit en 2005 le Président du Conseil général à décider de recruter sur le budget départemental de tels conseillers, qui travaillent dorénavant indépendamment de l'ANPE. Les comités techniques d'animation des ACI de l'Agence, censés réunir les agences locales et les structures d'insertion, n'associent plus les représentants du département. Les prestations de l'Agence en faveur des publics des ACI (évaluations en milieu de travail ou bilans de compétence) sont exceptionnelles et le suivi par les Agences Locales de l'Emploi des structures de l'insertion n'est ni coordonné ni impulsé au niveau de la direction départementale de l'ANPE.

Le directeur régional de l'ANPE des Pays de la Loire, interrogé par la mission à la suite de ses investigations dans le Maine-et-Loire, a confirmé que les prestations de l'Agence et les objectifs de réalisation d'entretiens n'étaient pas pour l'instant ciblés sur les demandeurs d'emploi de catégorie 5 dont font partie les salariés des ACI. Pour ceux-ci, un entretien a lieu, conformément aux dispositions des circulaires, deux mois seulement avant la sortie prévue du salarié.

La direction régionale ne pouvait donner de chiffres précis sur le nombre de prestations et d'entretiens réalisés avec les publics bénéficiaires de minima sociaux, placés dans cette catégorie de demandeurs d'emploi en 2005, car le système de gestion de l'Agence ne le permettait pas. A son avis, ces actions étaient tout à fait marginales et représentaient moins d'1 % des prestations de l'Agence.

⁴⁷ Les représentants de la direction du Budget rencontrés par la mission notamment.

⁴⁸ Les nouvelles dispositions de la LOLF font que les effectifs des établissements publics ne sont pas comptabilisés dans les plafonds d'emploi par Ministère : les effectifs publics ainsi recrutés n'apparaissent donc pas dans les récapitulatifs de la loi de finances. Ceci peut expliquer cela.

Si la direction régionale pouvait fournir un état détaillé du nombre de conventions juridiques passées par les ALE avec les structures de l'IAE, elle ne pouvait indiquer selon quelle fréquence se tenaient les comités techniques d'animation (CTA). Enfin, la direction régionale ne disposait d'aucune information sur les performances relatives des ACI de la région en termes de parcours vers l'emploi.

Elle a toutefois invité la mission à se rendre en Vendée, où, depuis plusieurs années, l'Agence exerce effectivement un rôle d'animation et de fédération des structures d'insertion et de gestion des demandeurs d'emplois apprécié de tous, dont il a déjà été question plus haut et dont le détail de l'organisation est décrit en annexe IX.

b) Les informations données par l'ANPE au niveau national

La direction générale de l'ANPE, interrogée à son tour, a fait valoir que des instructions avaient été diffusées à tous les services, pour mettre en œuvre les orientations ministérielles⁴⁹.

Elle a indiqué par ailleurs que la position du Conseil général du Maine-et-Loire sur le paiement des services spécifiques de l'Agence en faveur des bénéficiaires du RMI n'était pas généralement partagée. Un accord-cadre a été signé le 6 décembre 2005 entre l'Assemblée des Départements de France et l'ANPE établissant des relations partenariales au niveau national et départemental pour le suivi de ces publics et fixant un tarif minimum pour le financement des emplois de l'Agence affectés à ces tâches⁵⁰. D'après les indications de l'Agence, le 26 décembre 2005, 69 directions départementales de l'ANPE avaient signé des conventions ou marchés avec les Conseils généraux au titre de 2005, 9 étaient en cours de négociation, dont 6 avec difficultés, 21 départements étaient en situation de blocage, 1 sans aucune relation avec le Conseil Général.

La direction générale de l'ANPE n'a pu fournir à la mission les chiffres que celle-ci lui a demandés globalement sur la répartition de ses prestations et entretiens à l'égard des bénéficiaires du RMI, de l'ASS et des demandeurs d'emploi de catégorie 5.

Dans l'allocation des moyens informatiques, une priorité a en effet été donnée au traitement en temps réel des données issues du CNASEA pour la comptabilisation des nouveaux contrats signés et le traitement des informations mensuelles sur la situation du chômage en résultant. Seuls les demandeurs d'emploi de catégorie 1 sont comptabilisés dans les statistiques mensuelles du chômage publiées. Pour améliorer la qualité des statistiques publiées, il est donc important pour l'Agence d'inscrire les contrats aidés rapidement en catégorie 5. Sur les 145 000 demandeurs d'emploi de catégorie 5 à fin janvier 2006 on ne comptait cependant que 10 068 CES, 67 800 CAE et 4 274 CA d'après les indications données par l'Agence à la mission, alors que le CNASEA comptabilisait par ailleurs au 31 décembre 2005 237 900 contrats du secteur non marchand, dont 144 000 CAE et CA.

Compte tenu de ces priorités, il n'a pu être mis en place de suivi informatique des prestations de l'Agence en faveur des bénéficiaires des contrats aidés en général, ni a fortiori pour l'IAE et les ACI en particulier, ni même celles au profit des bénéficiaires des minima sociaux, qui ne figurent pas dans le suivi national des prestations communiqué à la mission.

Dans le Calvados, où ces chiffres ont été communiqués pour les seuls bénéficiaires du RMI, il ressort que ces prestations bénéficiaient à hauteur de 10 % aux bénéficiaires du RMI en 2005, alors que ceux-ci représentaient 34% des demandeurs d'emploi déclarés⁵¹.

⁴⁹ Instruction sur l'accompagnement et la formation des mesures du plan de cohésion sociale du 20 juillet 2005, instruction concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS du 15 septembre 2005, note technique relative aux chantiers d'insertion du 3 janvier 2006, instruction concernant les relations avec les conseils régionaux portant sur les services spécifiques de l'ANPE en faveur des publics du RMI du 26 décembre 2005.

⁵⁰ Soit 45 727 € pour un conseiller RMI en métropole en agence locale, 57 312 € pour un chargé de projet RMI dans les mêmes conditions.

⁵¹ La mission a pu noter au demeurant que les données relatives au statut de demandeurs d'emploi des bénéficiaires du RMI étaient entachées d'une nette sous-estimation : alors que les statistiques de la CNAF font état à la fin 2005 d'un chiffre de 1 112 000 bénéficiaires du RMI en métropole⁵¹, le nombre de bénéficiaires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ANPE n'est que de 504 800.(dont 361 000 en catégorie 1 et 17 000 en catégorie 5).

c) Les constats effectués dans les autres départements

Les constats effectués dans d'autres régions ou départements ont permis tantôt de compléter, tantôt de nuancer sous certains aspects ce constat assez négatif.

Dans le Nord-Pas-de-Calais la collaboration de l'Agence et des PLIE fonctionne de façon variable selon les territoires : les PLIE coordonnent la prescription et l'action des acteurs locaux concernés par le suivi des publics en ACI, sans nécessairement agir en lien avec l'Agence, même si dans certains cas des postes de l'Agence sont financés par les PLIE. A Paris, l'agence Stendhal, spécialisée dans les relations avec les structures d'insertion, joue un rôle pivot dans l'orientation des personnes vers ces structures et met en œuvre systématiquement des prestations de l'Agence en faveur de ces publics. Dans le département de l'Oise en revanche, l'échelon départemental de l'ANPE ne participe pas au dispositif conjoint mis en place par l'Etat, le Conseil régional et le Conseil général à l'égard des ACI, et est en position de retrait.

Dans de multiples départements, il est apparu que les évaluations en milieu de travail ordinaire (EMT)⁵² ou les stages en entreprise du secteur marchand des salariés en ACI pouvaient se révéler un bon outil pour lever des freins vers l'emploi marchand, aussi bien chez le salarié (qui peut constater qu'il est capable de tenir un poste « ordinaire ») que chez l'employeur qui peut dans certains cas faire le même constat et faciliter par son appréciation, son réseau ou son embauche le retour vers l'emploi.

Mais la plupart des ALE, des ACI et des responsables d'insertion des DDTEFP ignoraient les modalités selon lesquelles ces évaluations pouvaient être réalisées dans le cadre des nouveaux contrats, les termes de la loi paraissant exclure cette possibilité lorsque n'y est pas associée une proposition d'embauche durable. La mise en œuvre des EMT butait en outre sur deux difficultés concrètes : la cessation de la rémunération du salarié pendant la période de stage et la question de la prise en charge des assurances relatives au salarié durant cette période. Les réponses les plus diverses ont été apportées à la mission selon les endroits par les interlocuteurs départementaux sur les solutions applicables. Ces évaluations ne se développaient donc pas autant qu'il serait souhaitable.

Il a été observé enfin qu'aucun bilan des compétences acquises par le salarié lors de son séjour en ACI n'était effectué systématiquement par l'ANPE en fin de contrat en ACI, procédé qui pourrait pourtant permettre parfois d'objectiver les freins à l'emploi du salarié et d'agréer le renouvellement éventuel de son contrat ou de définir la suite de son parcours sur des bases claires et extérieures à l'ACI⁵³.

C. Un avenir dépendant de plus en plus de l'implication des collectivités locales et plus particulièrement des départements

L'équilibre financier des structures développant ou non des activités commercialisées était déjà, avant la loi PCS, fortement dépendant du soutien local pour leur accompagnement. Les règles d'activation du RMI fixées par la loi PCS, la décentralisation du financement de la formation professionnelle et les perspectives de désengagement du FSE font dorénavant des collectivités locales des acteurs centraux du développement des ACI.

1. Un positionnement variable mais souvent ancien des Conseils généraux dans le financement des ACI

Depuis longtemps, au titre du volet insertion du RMI, les Départements se sont engagés dans le soutien des structures qui fournissaient un travail aux allocataires de ces minima.

⁵² Ces EMT consistent à réaliser un stage de quelques jours chez un employeur du secteur marchand et à apprécier l'aptitude du salarié à tenir ce poste. Au niveau national, d'après les statistiques fournies par l'ANPE, on compte en 2005 pour tous les publics demandeurs d'emploi, salariés et autres 24 320 EMT préalables au recrutement, et 76 325 EMT « ordinaires ».

⁵³ Au niveau France entière 153 000 bilans de compétences ont été réalisés en 2005.

Dans tous les départements visités, sauf la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, dont les Conseils Généraux développent depuis longtemps une position de principe contre les contrats aidés du secteur non marchand en raison de leur précarité⁵⁴, des dispositifs conséquents d'aide à l'insertion par l'économie des emplois du secteur non marchand, bénéficiant aux bénéficiaires du RMI ont été mis en place.

- ainsi, dans le Calvados, le Conseil général a subventionné en moyenne entre 2003 et 2006 le dispositif des ACI à hauteur de 2,232 M €, soit un taux moyen de subvention de 3 943 € par poste conventionné (le département conventionne et subventionne 70 % des postes conventionnés par l'Etat) ;
- dans le Pas-de-Calais, le Conseil général a inscrit un budget de 5 240 M € et garantit une aide de 4 500 € par poste conventionné bénéficiant aux bénéficiaires du RMI ;
- dans le Nord, le budget du Département garantit la prise en charge du salaire d'un encadrant pour 20 salariés conventionnés (soit selon les qualifications de l'encadrant entre 1 425 € et 2 325 € le poste conventionné) ;
- dans l'Oise, l'aide accordée par le département s'élève à 300 € mensuels par poste conventionné, soit 3 600 € par an ;
- le Département du Maine-et-Loire consacre une somme d'1,9 M€ à la politique de soutien des chantiers d'insertion et accorde un soutien de 4 500 € par place conventionnée auquel s'ajoute toute une palette d'autres aides à la modernisation du secteur ;
- le Département des Bouches-du-Rhône accorde quant à lui une aide de 3 000 € annuelle ;
- dans les Hautes-Pyrénées, l'aide du Département ne fait pas l'objet d'un barème et varie de 800 à 6 000 € selon les ACI.

Ces chiffres témoignent d'une certaine inégalité de l'aide apportée selon les Départements.

Ces aides ont un effet multiplicateur car elles transitent souvent par les PLIE, eux-mêmes abondés par le Fonds social européen et les budgets des EPCI et communes. L'incitation forte ainsi mise en place explique en grande partie la prédominance des publics allocataires du RMI dans les publics accueillis par les ACI.

2. Une importance qui ne peut que s'accroître du fait de la décentralisation et de la loi PCS

Depuis la décentralisation du RMI, l'intérêt objectif des Départements est de s'occuper plus activement encore du retour vers l'emploi des bénéficiaires du RMI, y compris ceux qui sont allocataires depuis plusieurs années : le métier d'accompagnement vers l'emploi acquis par les ACI leur est de ce point de vue précieux.

Les Départements apparaissent au demeurant les mieux placés pour apprécier l'efficacité réelle de l'encadrement assuré, disposant incontestablement de plus de moyens pour évaluer leur travail. Les équipes sociales, prenant en charge les bénéficiaires du RMI, sont plus aptes en principe que quelques fonctionnaires de l'Etat ou agents de l'ANPE pour porter l'appréciation qualitative nécessaire sur l'efficacité réelle de l'accompagnement social assuré.

Les services d'insertion constitués par les Départements sont d'ailleurs beaucoup mieux dotés en moyens humains que ceux de l'Etat (20 personnes dans le service départemental d'insertion du Maine-et-Loire, soit 10 fois plus que les effectifs consacrés au secteur par la DDTEFP⁵⁵).

⁵⁴ Ces positions semblaient toutefois en cours d'inflexion au moment de la mission.

⁵⁵ Il convient d'observer néanmoins que les tâches des services départementaux d'insertion au titre du RMI ne sont pas les mêmes que celles des services des DDTEFP.

Toutefois, tous les Départements ne sont pas convaincus de l'efficacité relative des ACI, ce qui ne permet pas, on l'a vu, un développement homogène de l'offre sur le territoire. Par ailleurs, ils sont loin de souhaiter aider tous les ACI de leurs territoires : les considérations politiques locales ne sont pas totalement étrangères aux conventionnements accordés. Enfin, pour des raisons budgétaires aisément compréhensibles, certains d'entre eux ne sont pas en mesure d'accroître leur effort en faveur de l'insertion économique de ces publics.

Or les dispositions actuelles de financement des contrats d'avenir entraînent une augmentation de la prise en charge des départements de 5 100 € par contrat d'avenir de 26 heures. Ces dispositions sont assises en effet sur le principe de l'activation des minima sociaux, préservant les équilibres financiers de la décentralisation. Dans un souci de simplification, la quote-part de financement des contrats d'avenir, imputée au financeur du minimum social, a été fixée par référence au RMI mensuel perçu par un célibataire, pour la France entière.

Ce montant forfaitaire n'a aucun lien avec le montant du RMI effectivement économisé par le Département pendant que l'allocataire est embauché en contrat d'avenir : en effet, le montant effectivement perçu par cet allocataire avant sa prise en charge dépend des revenus accessoires qu'il perçoit et de sa situation familiale ; ce minimum social peut être partiellement maintenu au titre des règles d'incitation au retour à l'emploi lorsque l'allocataire ne bénéficie pas d'un contrat d'avenir. Le montant moyen du RMI effectivement économisé par les départements est donc inférieur au montant moyen demandé comme contribution de financement aux contrats d'avenir. Les Conseils généraux ont fait leurs calculs et la situation peut expliquer que les contrats d'avenir n'aient pas eu le développement national escompté lors de l'adoption du Plan de Cohésion sociale.

Dans les départements visités par la mission, cette situation entraîne des conséquences variables sur le financement des ACI.

Dans le Nord-Pas-de-Calais ou à Paris un accord a pu être trouvé avec les représentants de l'Etat et les Départements se sont engagés aux côtés des DDTEFP pour assurer le financement par contrats d'avenir de l'accueil des bénéficiaires du RMI dans les ACI tout en maintenant, voire augmentant leurs aides à l'accompagnement par poste conventionné pour tenir compte de leur durée de 26 heures.

Dans le Maine-et-Loire l'accord n'avait pas encore été trouvé formellement lors de l'intervention de la mission. Le Département était néanmoins prêt à financer un nombre de contrats d'avenir qui permettait le maintien des places conventionnées des bénéficiaires du RMI dans les ACI et n'envisageait nullement de remettre en cause le plan triennal d'accompagnement de l'activité des ACI qu'il avait voté en 2004.

Dans d'autres départements en revanche, la situation est apparue bloquée. Dans le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis, le dialogue était si peu amorcé que les DDTEFP n'ont pu indiquer à la mission quels étaient les dispositifs de financement adoptés par les Conseils généraux à l'égard des ACI. Dans le Calvados et les Hautes-Pyrénées, la stratégie du Département à l'égard des ACI était définie de façon totalement autonome par rapport à la DDTEFP ou ne concernait qu'une fraction des publics RMI accueillis par les structures : l'accord trouvé dans le Calvados conduit à prévoir le financement d'un contrat d'avenir pour quatre contrats d'accompagnement vers l'emploi.

En définitive, dans les départements où la situation était ainsi bloquée, les DDTEFP ont décidé de faire bénéficier des contrats d'accompagnement vers l'emploi les places conventionnées des ACI qui n'étaient pas financées par les contrats d'avenir, en admettant que des publics bénéficiaires du RMI puissent être accueillis sur ces postes.

Ce « geste » n'a pas été favorablement accueilli par les associations, les contrats d'accompagnement vers l'emploi laissant à l'employeur une charge salariale résiduelle d'1,31 € en moyenne contre 0,52 € pour le contrat d'avenir, à laquelle toutes ne pouvaient faire face. Il en est résulté une diminution du nombre de contrats comme on le verra plus loin et des perspectives incertaines de financement des associations pour 2006.

3. *La fragilité des autres financements*

a) La faible implication des collectivités régionales et les difficultés de financement de la formation professionnelle dispensée par les ACI

La contribution des **Conseils régionaux** au fonctionnement des ACI est apparue tout à fait marginale dans quatre des sept régions visitées par la mission. Au mieux, les formations qu'ils financent sont ouvertes aux salariés des ACI (comme en région Ile-de-France ou dans le Nord-Pas-de-Calais) mais peu de moyens spécifiques sont dégagés pour le développement des structures.

En PACA, la Région s'est cependant engagée dans le subventionnement direct du fonctionnement dans des proportions variant selon certains critères (entre 1 000 et 4 000 € annuels par ETP), visant l'élargissement des publics accueillis et l'efficacité du retour vers le secteur marchand. En Picardie, le Conseil régional subventionne sur la base de 5 €/h la formation non qualifiante et 7 €/h la formation qualifiante ; la condition posée est de réserver un tiers des places à des non-bénéficiaires de minima sociaux ; la subvention est plafonnée à 31 500 € par ACI.

En Basse Normandie, le Conseil régional a voté en 2006 un budget prévisionnel de 500 000 € destiné à la formation des salariés en contrat aidé avec des conditions d'intervention spécifique pour les salariés en ACI : il est prévu un taux de prise en charge de 90%, dans un plafond de 700 € et 100 heures de formation par salarié et par semestre, sous réserve de validation des plans de formation par la plate-forme de professionnalisation de l'AFPA et/ou par des prestataires désignés par le Département.

Faute de soutien du type de celui des Conseils régionaux de Picardie et Basse-Normandie, les ACI se trouvent confrontées à des difficultés importantes de financement de leurs actions de formation, depuis que les crédits de la formation professionnelle ont été décentralisés, sur la base des dispositions des lois de mai 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie et d'août 2004 sur les responsabilités et libertés locales.

Conscients de cette situation, le Conseil général du Pas de Calais et les neuf PLIE du département ont décidé de financer la formation des salariés en insertion pour une somme équivalente à la nouvelle aide de l'Etat pour l'accompagnement, par redéploiement des crédits qu'ils consacraient auparavant à cette aide à l'accompagnement. Mais ce cas fait exception dans les départements visités par la mission.

En principe, depuis la loi PCS, les bénéficiaires des contrats aidés cotisent aux fonds de la formation professionnelle, collectés par les OPCA⁵⁶ par branche professionnelle. Mais l'absence d'affiliation de la plupart des ACI à ces branches professionnelles et la diversité des branches professionnelles auxquelles ils sont susceptibles d'être rattachés, rendent difficile la mise en place d'un dispositif de formation adapté, financé par ces OPCA, au profit des salariés et des encadrants des ACI. Il est évident par ailleurs que les sommes collectées par cotisation dans les ACI sont sans rapport avec le coût des formations qui devraient être dispensées aux publics très éloignés de l'emploi qui sont les leurs. Il est à noter au demeurant que, de longue date, les formations financées par les OPCA bénéficient davantage aux publics les plus qualifiés et les plus proches de l'emploi⁵⁷.

Dans certaines régions, des discussions commencent à être amorcées pour l'ensemble des contrats aidés par les DRTEFP avec certains organismes, comme AGEFOS/PME, mais les solutions concrètes sont loin d'être encore esquissées et l'on peut observer que le type de formation utile pour les emplois aidés du secteur non marchand placés dans des collectivités hospitalières ou administratives locales est bien différent de celui dont peut avoir besoin le public des ACI.

Cette question mériterait certainement un engagement plus net de l'Etat central et probablement des Départements pour que des solutions, autres qu'artisanales ou au coup par coup de la négociation, soient dégagées.

⁵⁶ Organismes paritaires collecteurs agréés.

⁵⁷ Cf. synthèses régulières de la DARES à ce sujet

b) Le faible recours à la voie prometteuse du recours aux clauses d'insertion dans les marchés publics au profit des ACI

Peu de collectivités publiques encore se sont engagées dans la voie prometteuse du recours aux clauses d'insertion dans les marchés publics. Cette formule commence néanmoins à être fortement et systématiquement développée au profit des entreprises d'insertion dans certains des départements visités, notamment en Loire Atlantique et dans le Valenciennois, avec une réelle efficacité⁵⁸.

Le Code des Marchés Publics (CMP) prévoit trois types de clauses.

- La clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (article 14 - CMP)

Cette disposition permet aux maîtres d'ouvrage de fixer dans le cahier des charges des marchés, une condition particulière permettant de promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés d'insertion. Cette clause s'appuie sur un pourcentage minimal d'heures d'insertion⁵⁹ à effectuer par le maître d'œuvre en fonction, notamment, de l'offre d'insertion du territoire. Concrètement, l'offre des entreprises réserve ainsi à l'insertion un pourcentage d'heures de travail générées par le marché, sous trois formes possibles : la sous-traitance à des structures de l'IAE ; la mutualisation des heures d'insertion, des salariés en insertion étant mis à disposition de l'entreprise pendant la durée du marché ; l'embauche directe de salariés en insertion sous contrats à durée de chantiers.

- L'insertion comme critère d'attribution du marché (article 53 - CMP)

Le PCS a ajouté à l'article 53 du code des marchés publics, les performances des entreprises en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés, comme critère d'attribution des marchés. Cette disposition récente est encore peu appliquée. Sa mise en œuvre peut donner lieu à des interprétations diverses pour savoir si le critère s'applique uniquement aux performances à venir dans le cadre de l'offre spécifique sur le marché, ou bien s'il convient de tenir compte des performances de l'entreprise antérieures au marché.

- L'insertion comme objet d'un marché de prestations de service (article 30 - CMP)

Certains marchés publics de services peuvent être élaborés en ayant pour objet l'insertion par l'activité économique. Le cas échéant, ils peuvent être passés selon des procédures adaptées en fonction des caractéristiques, du montant ou du degré de concurrence des prestataires de service concernés sur le territoire.

De nombreux interlocuteurs rencontrés dans les régions visitées considèrent que les caractéristiques du public accueilli par les ACI et leur moindre productivité ne permettent pas d'envisager le recours à une autre clause que celle de l'article 30 pour ces structures. De leur côté, les gestionnaires des ACI sont très peu familiarisés avec ces techniques juridiques qui leur paraissent encore plus complexes à mettre en œuvre que les dossiers de demande de subvention.

Dans ses investigations, la mission a néanmoins pu constater ponctuellement que certains ACI, notamment pour la collecte et le tri des déchets, avaient adossé avec succès leur activité à de telles clauses d'insertion dans les marchés. Ces marchés assurent une certaine visibilité du plan de charge de la structure et lui assurent des revenus propres pouvant couvrir une plus grande partie de leurs frais. Le recours à ce type de clause peut néanmoins poser des problèmes aux ACI : ils conduisent à ce que leurs recettes commerciales dépassent le seuil réglementaire des 30 %, ils ne les placent pas à l'abri d'une non reconduction du marché, et, lorsqu'ils sont passés sur la base de l'article 30, ils ne correspondent pas nécessairement à la valeur marchande de la prestation économique fournie.

⁵⁸ Cf. annexe VII sur l'accès des ACI à la commande publique et annexe IX sur le système mis en place par la Communauté Urbaine de Nantes.

⁵⁹ A titre d'exemple, dans le bâtiment et les travaux publics, les taux varient de 2 % à 7 % du montant des marchés. L'agence de rénovation urbaine a retenu le taux de 5 %.

c) Le caractère incertain des financements complémentaires

Beaucoup de structures du Nord-Pas-de-Calais ont exprimé par ailleurs leurs inquiétudes quant aux relais qui pourraient être pris à brève échéance, dès 2007, par rapport aux financements du **Fonds social européen**, particulièrement élevés dans cette région, qui permettent à de nombreux PLIE de financer l'accompagnement dans les ACI. La mission n'a pu cependant recueillir de chiffres précis sur les sommes engagées par le FSE à ce titre.

La diminution des financements en provenance de l'**AGEFIPH**, largement amorcée en 2005 dans une région particulièrement concernée, les Pays de la Loire, est une autre source d'inquiétude : clairement cet organisme se retire du financement de places de travail pour les handicapés dans le secteur non marchand pour réorienter ses financements vers le milieu de travail ordinaire, selon une stratégie légitime, si elle permet à davantage de travailleurs handicapés de trouver un emploi plus durable et plus rémunérateur en milieu ordinaire plutôt qu'un emploi précaire dans le milieu très protégé des ACI.

Les financements mis en place par d'autres acteurs, comme la **Caisse des dépôts** au titre des dispositifs locaux d'accompagnement ou les fondations privées, sont apparus utilisés de façon généralement limitée par les chantiers visités.

Les ACI sont généralement peu armés pour bénéficier de **dons du public**, compte tenu de leur faible taille. La mission a pu constater de ce point de vue la très grande sécurité de financement qu'apportait aux ACI affiliés aux « restaurants du cœur » leur appartenance à ce réseau. Le recours de ce dernier à un important bénévolat lui permet dans beaucoup des chantiers visités d'importantes réussites dans l'accompagnement des salariés en insertion, sans grandes recettes commerciales. Mais l'expérience n'est à l'évidence pas généralisable.

Dans un tel contexte, la recherche d'autres sources de financement est devenu un thème de réflexion pour de nombreux CDIAE. Certaines structures commencent à engager une réflexion de fond sur le développement de leurs ressources commerciales. Mais la grande majorité d'entre elles paraissent attendre encore la solution d'une augmentation des aides de l'Etat.

D. Les effets négatifs du système

Le fonctionnement du système, ressortant de ces investigations et de ce constat, n'apparaît pas optimal et est porteur de multiples effets négatifs, dont certains ont déjà été soulignés dans les études faites sur le secteur et dans la première partie du rapport.

La mise en œuvre des nouveaux contrats s'est traduite par une diminution très nette de l'engagement des ACI en 2005 dans cette politique. La juxtaposition des dispositifs de financement et de suivi génère des frais d'intermédiation multiples sans assurer un accompagnement au moment le plus critique. Mais c'est surtout à l'égard des publics visés par le dispositif que le système actuel apparaît le plus dommageable.

1. Le volume des contrats aidés signés ou renouvelés par les ACI a diminué de 15% en 2005

Les statistiques d'évolution du nombre de contrats signés ou renouvelés, établies par le CNASEA et fournies à la mission par l'intermédiaire de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, font apparaître une assez nette régression entre 2004 et 2005 des embauches réalisées.

Si, au niveau national, le nombre de contrats signés ou renouvelés dans le secteur non marchand a diminué de 2 % entre 2004 et 2005, le nombre de ces contrats a baissé de 15 % dans les ACI.

La part représentée par les ACI dans le volume d'ensemble des contrats recensés en fin d'année a baissé de trois points, en passant de 19 % à 16 %.

Les ACI ont souscrit 36 % des contrats d'avenir, ce qui représente un chiffre très important, mais alors qu'en 2004 ils avaient conclu ou renouvelé 28 % des CES, ils n'ont signé que 15 % des contrats d'accompagnement vers l'emploi, comme le montre le tableau suivant.

Evolution du nombre de contrats aidés du secteur non marchand entre 2004 et 2005

Types de contrats	France entière	ACI	% ACI/ France entière
ANNEE 2004			
CES conclus et renouvelés dans l'année	249 544	70 968	28%
CEC conclus et renouvelés dans l'année	102 377	9 225	9%
Total contrats conclus et renouvelés	351 921	80 193	23%
CES en stock au 31 décembre	117 395	32 575	28%
CEC en stock au 31 décembre	98 578	8 806	9%
Total contrats en stock	215 973	41 381	19%
ANNEE 2005			
CES conclus et renouvelés dans l'année	122 612	35 226	29%
CEC conclus et renouvelés dans l'année	65 374	5 640	9%
CAE conclus et renouvelés dans l'année	136 861	20 411	15%
CA conclus et renouvelés dans l'année	18 359	6 688	36%
Total contrats conclus et renouvelés	343 206	67 965	20%
CES en stock au 31 décembre	30 930	8 980	29%
CEC en stock au 31 décembre	63 364	5 437	9%
CAE en stock au 31 décembre	125 972	17 300	14%
CA en stock au 31 décembre	17 602	6 375	36%
Total contrats en stock	237 868	38 092	16%
EVOLUTION 2005/2004 Base 100 en 2004			
Total contrats conclus et renouvelés	98	85	
Total contrats en stock	110	92	

Source : CNASEA.

2. La redondance des outils de gestion et de suivi est consommatrice de temps sans assurer la continuité nécessaire lors de la sortie du salarié

Les déperditions de temps, occasionnées par la multiplicité des interlocuteurs, apparaissent aussi manifestes au niveau de la gestion financière et administrative que du suivi social des publics.

Le récit d'un ACI de l'Oise sur le démarrage de son chantier de 12 salariés, figurant à la page suivante, témoigne des lourdeurs administratives du système mieux que bien des chiffres.

Pour ce qui concerne le suivi plus social des personnes, il a déjà été fait état des redondances à tous les stades du parcours de la personne et de la pléthore d'intermédiaires qui interviennent au moment de son accès à l'emploi puis pendant sa période de travail en ACI. Dans aucun des départements visités n'existait de grille d'évaluation des tâches et des temps consacrés par les divers intervenants à ce travail d'accueil et d'accompagnement, dont finalement on ne sait plus qui est vraiment le responsable et combien de temps il mobilise par bénéficiaire concerné.

Les déboires administratifs de l'ouverture d'un nouveau chantier dans l'Oise vus par un ACI

Un nouveau chantier devait démarrer à la mi décembre 2005, concernant 6 jeunes en Contrat d'Accompagnement à l'Emploi et 6 bénéficiaires du RMI ou ayants droit en Contrat d'Avenir

Dès la mi novembre 2005, les **démarches de recrutement** ont été engagées d'une part auprès de la mission locale, pour les 16/25 ans et d'autre part auprès de la chargée de mission RMI du Conseil Général de l'Oise et l'animatrice locale d'insertion pour les publics du dispositifs RMI. La structure a travaillé en étroite collaboration avec ces deux partenaires et leur a présenté le projet, les critères de recrutement et d'éligibilité aux deux types de contrats afin qu'ils se chargent du pré recrutement. Le 20 novembre 2005, l'offre d'emploi a été déposée, comme c'est obligatoire auprès de l'Agence Locale pour l'Emploi en précisant que la structure avait déjà identifié les candidats via ses partenaires. *« Malgré ces démarches préalables, l'ALE a adressé 45 personnes du territoire, éligibles au Contrat d'Avenir, dont une dizaine seulement au titre du RMI, sans tenir compte de leur profil et de leur projet professionnel. Pendant 2 semaines nous avons géré l'accueil physique et téléphonique ainsi que le mécontentement d'une trentaine de ces personnes tout en assurant parallèlement les entretiens de recrutement des publics orientés sur l'action par nos partenaires ».*

Le **retrait des conventions**, CAE et CA, se fait auprès de l'ANPE qui pré- renseigne une partie des rubriques.

Pour les publics RMI, il faut formuler une demande d'accord d'éligibilité nominative auprès du service CA du Conseil Général qui est adressée ensuite par la structure à son interlocuteur ALE. C'est à partir de cet accord que le Conseil Général établit la convention CA. L'association reçoit alors les conventions, complète les rubriques qui la concernent, joint les documents nécessaires, les signe, les fait signer aux bénéficiaires et les retourne à l'ALE qui les vérifie, les remet au Conseil Général qui les signe et les envoie au CNASEA. Le Conseil Général doit avoir ces conventions dûment remplies 10 jours avant le début de l'action. Soit dans cet exemple le 9 décembre. *« Nous avons déposé directement à l'ALE les 12 conventions le 8 décembre. Le 19 décembre nous sommes alertés par le Conseil Général qu'il n'a pas eu les 6 conventions CA. L'ALE les avait signées et transmises directement au CNASEA avec les CAE le 15 décembre. Ces conventions ne sont pas valides. Cette erreur a été régularisée définitivement le 21 février 2006. La mise en paiement rétroactive a été effectuée par le CNASEA 24 février ».*

En ce qui concerne les CAE le taux de prise en charge prévu était de 105% sur les chantiers d'Insertion. L'ALE complète le dossier en indiquant 95%. *« Nous nous en sommes aperçus lors du premier paiement du CNASEA. Nous contactons le CNASEA qui nous dit que c'est à l'ALE de leur apporter le rectificatif...Le reliquat ne nous sera versé que le 8 mars ».*

En ce qui concerne le Fond d'Insertion Jeunes, (géré par la Mission Locale par voie de convention avec la structure après validation de l'action en CDIAE) les difficultés ne sont pas moins grandes : *« Nous adressons un premier courrier au directeur de la Mission Locale le 19 décembre, assorti des documents nécessaires. Depuis le mois de janvier nous avons renouvelé les appels téléphoniques et les courriers. A ce jour (31mars) nous n'avons toujours pas la convention. Cependant nous devrions la recevoir dans les plus brefs délais ainsi que le paiement de 50% du montant de l'aide ».*

Et la structure de conclure : *« Ces lourdeurs de procédures, l'inertie de certains partenaires, assorties des erreurs ont eu pour conséquences les problèmes suivants :*

- *durant deux mois, la multiplication des déplacements pour respecter les délais et la multiplication au quotidien les communications, mail, fax, téléphone entre le Conseil Général, l'ALE, le Cnasea et la Mission Locale ;*
- *un effort de trésorerie considérable à la charge de notre structure, du fait du gel du paiement par le CNASEA ;*
- *le blocage du paiement des allocations familiales et des allocations logement des salariés du fait de leur changement de statut : en effet ils avaient signalé leur changement de situation en temps mais ne pouvaient pas fournir à leur caisse de prestations familiales le justificatif de Contrat d'Avenir nécessaire au recalcul de leurs droits ;*
- *le temps et l'énergie passés à démêler ces problèmes au détriment de notre mission d'insertion ».*

Paradoxalement, au moment le plus important, la sortie du salarié, qu'elle soit réussie ou qu'elle échoue, sauf quand un PLIE existe, le suivi du parcours s'interrompt. La personne est de nouveau livrée à elle-même si elle revient à l'inactivité ou ne donne plus de nouvelle. Dans le cas où elle a trouvé un emploi marchand, elle peut se trouver sans soutien devant son nouvel employeur en cas de problème.

L'ANPE a certes diffusé en novembre 2005 une instruction sur la PADE (prestation d'accompagnement dans l'emploi) ayant pour objet d'aider le salarié à réussir son intégration dans l'entreprise. Mais d'après les chiffres communiqués, cette prestation n'était mise en œuvre à la fin 2005 que pour 876 bénéficiaires sur la France entière.

On conçoit que les salariés en insertion puissent avoir une certaine appréhension devant cette perspective de la sortie, comme en témoigneraient certaines études en cours engagées par le CNIAE en Aquitaine sur la perception du système de l'IAE par les publics bénéficiaires. Il n'est pas forcément aisé de sortir d'un monde hyper-protégé pour se retrouver sans accompagnement, dans les secteurs embauchant les personnes les moins qualifiées, dont les conditions de travail ne sont pas toujours optimales. L'accompagnement public mis en place à ce moment-là devrait probablement être renforcé.

3. Le dispositif comporte des effets dommageables sur les publics

Quand tant de personnes interviennent dans un parcours, il n'est pas certain que l'autonomie et les droits des personnes concernées soient toujours respectés. Mais ce n'est pas là le seul côté dommageable du système pour les publics bénéficiaires.

Les règles qui président aux procédures de conventionnement des contrats aidés ne font pas des contrats de travail passés avec les salariés en insertion des contrats de travail tout à fait comme les autres.

Toutes sortes de rigidités règlementaires et financières s'opposent à l'adaptation de la durée de ces contrats à la capacité individuelle de travail de la personne : le contrat est passé pour 20 heures ou 26 heures, pas une de plus, en fonction des règles de financement, sans qu'on comprenne très bien pourquoi une personne bénéficiant d'un contrat aidé ne peut bénéficier d'heures supplémentaires, financées sur des ressources commerciales, par exemple, s'il en a la capacité. La durée du contrat peut en principe être prolongée depuis la loi PCS mais ces possibilités d'allongement sont subordonnées à toutes sortes d'agrèments, lourds à gérer et justifier, ce qui fait des contrats aidés des contrats précaires, le plus souvent passés pour 6 mois.

Plus fondamentalement, la valeur marchande du travail produit par la personne n'est pas reconnue par le système, puisque sa rémunération y compris les charges patronales de sécurité sociale est prise en charge à 88 ou 95 % par subvention⁶⁰. La personne est encore placée dans un système d'assistance, qui ne diffère pas fondamentalement de celui d'un minimum social, ni dans son montant, ni par son financement. Elle s'implique, elle fait l'effort de suivre les consignes, de sortir de chez elle, de travailler, mais qu'elle produise quelque chose ou rien n'a pas de conséquence sonnante et rébuchante, ni pour le chantier, ni pour elle : son travail est subventionné et n'est généralement pas facturé. La reconstruction de la personne par son travail devrait aussi passer par une reconnaissance de la valeur marchande de son travail.

Les règles posées pour le financement des ACI aboutissent par ailleurs à une segmentation des publics en fonction de leur statut administratif qui laisse peu de place à l'égalité du droit au travail des personnes concernées dans le cadre du service public de l'emploi. Les incitations financières mises en place aboutissent à des discriminations peu justifiables entre les publics éloignés de l'emploi.

⁶⁰ La charge salariale annuelle totale théorique des salariés en insertion peut être estimée à 20 680 € sur la base d'un taux de charges patronales de 41,50% et d'un SMIC de 8,03 €. Le cumul des exonérations des lois Fillon et PCS conduit à une prise en charge de 95% de cette charge salariale pour les contrats d'avenir et de 88% pour les CAE à 95%.

En caricaturant - à peine - le système d'incitation mis en place, on pourrait dire qu'il faut désormais être jeune ou bénéficiaire du RMI pour avoir une chance raisonnable d'avoir une place en ACI, compte tenu des aides complémentaires à l'accompagnement, qui peuvent être accordées par le Département ou par l'Etat. C'est un peu moins « intéressant » pour un ACI d'accueillir un handicapé, car, si celui-ci ouvre droit au contrat d'avenir, il y a de moins en moins d'aide à l'accompagnement de l'AGEFIHP ; l'accueil d'un bénéficiaire de l'ASS n'ouvre droit en revanche à aucune aide à l'accompagnement spécifique pour ces publics ; les chances d'être accueillie en ACI pour une simple femme inactive, ne bénéficiant pas de l'Allocation de parent isolé mais désirant reprendre un travail après un congé parental par exemple ou après avoir été aidant familial d'une personne dépendante ou handicapée, apparaissent ténues, car ce statut n'ouvre droit ni à une aide à l'accompagnement ni au contrat d'avenir et seulement au contrat d'accompagnement par l'emploi, moins rémunérateur.

L'absence de procédure de reconnaissance des compétences, savoir faire et savoir être acquis par les salariés en insertion, faute d'avoir pu bénéficier d'une formation, n'est pas moins insatisfaisante. Si en moyenne, 40 % des salariés ont une sortie positive, 60 % sortent sans rien : ni un emploi, ni une formation reconnue, pas même un document pouvant attester des progrès de comportement ou habiletés acquises pendant leur séjour en ACI.

A l'évidence, la situation constatée appelle un certain nombre de mesures d'amélioration.

III- LES VOIES D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITE

Au terme de ce voyage dans la France de l'exclusion, la mission a retiré la conviction que le système devait être revu en profondeur pour fonctionner plus efficacement. Il ne s'agit pas tant d'augmenter les crédits publics mais de les distribuer autrement pour qu'ils servent le seul objectif qui compte aujourd'hui : le retour vers le travail des personnes qui en sont les plus éloignées, depuis longtemps pour les plus âgées d'entre elles, ou de façon probablement durable pour les plus jeunes, sorties sans qualification du système scolaire et en voie de désocialisation.

Les propositions que la mission formule sont ambitieuses et prennent la liberté de revenir sur certaines dispositions de la loi de programmation de cohésion sociale, en optant, comme la lettre de mission l'y invitait, pour une transformation du modèle de fonctionnement des ACI.

Elles sont toutefois inspirées par un certain pragmatisme, en s'efforçant de ménager les transitions et le choix que pourront faire les associations et les collectivités territoriales entre les différentes options proposées.

A. Les objectifs à privilégier dans la réforme

Il est apparu que quatre objectifs devaient être poursuivis :

- 1) ***La consolidation et la préservation de l'outil ACI***, comme première étape d'un retour vers l'employabilité pour certaines catégories sociales, très éloignées du secteur productif : les investigations de la mission démontrent l'utilité sociale du travail d'accompagnement effectué par les encadrants de la plupart des ACI visités ; cet outil doit être préservé et développé là où il n'existe pas ; son financement doit être consolidé dans la durée, mais il doit fermement être orienté vers le retour durable au travail.
- 2) ***L'organisation d'un accès privilégié au service public de l'emploi et à la formation professionnelle pour les publics visés*** : au moment où l'on parle de la sécurisation des parcours professionnels des salariés et quand ces parcours font l'objet de fortes priorités dans le cadre du PARE pour les chômeurs indemnisés, on ne peut que souhaiter que de tels dispositifs puissent aussi être mis en place pour ceux qui sont plus loin du marché du travail et que les actions engagées par le service public de l'emploi dans le cadre du PARE ne se traduisent pas par une éviction de ceux qui sont plus loin du marché du travail, comme c'est le cas à l'heure actuelle ;
- 3) ***La rationalisation des interventions de l'Etat au niveau territorial*** : la décentralisation autorise une territorialisation indispensable des politiques de l'emploi mais les outils de régulation actuellement mis en place par l'Etat ne permettent pas dans ce contexte de plus en plus différencié d'intervenir à bon escient dans le paysage façonné par les collectivités territoriales ; le système uniforme d'aide aux emplois du secteur non marchand expose l'Etat à toutes sortes de demandes reconventionnelles au niveau national, dont l'application homogène sur le territoire peut aboutir à de fortes inégalités et une segmentation dommageable des publics visés ;
- 4) ***La reconnaissance à part entière du statut de salarié des publics accueillis dans les ACI***, ce qui veut dire la reconnaissance par la collectivité dans son ensemble de la valeur ajoutée du travail qu'ils effectuent en insertion et des droits qu'ils ont, comme les autres salariés, à bénéficier de conventions collectives, d'un accès à la formation et à un parcours sécurisé et individualisé.

La mise en œuvre de ces objectifs passe, selon la mission, par quatre grandes orientations :

- la modification des modalités de financement des ACI par l'Etat,
- la reconnaissance à part entière de la valeur marchande des prestations des ACI, qui passe par une diversification de leurs ressources,
- la mise en place d'un vrai parcours vers l'emploi des salariés des ACI,
- la création d'outils de pilotage du dispositif communs entre l'Etat et les collectivités territoriales.

B. Modifier les modalités de financement des ACI par l'Etat

Il y a deux façons d'envisager l'adaptation des modalités de financement des ACI par l'Etat : rester dans la continuité des circuits de financement définis par le Plan de cohésion sociale et les adapter au contexte des ACI ou engager une réforme plus substantielle qui consisterait à financer les ACI comme les autres structures d'insertion par une aide à la place conventionnée, ne relevant plus du financement des contrats aidés mais des budgets de l'insertion par l'activité économique.

C'est la deuxième option qui a été retenue par la mission interministérielle, après avoir analysé les limites du premier scénario.

1. Rester dans la continuité d'un financement par les contrats aidés des ACI ne corrigerait pas les principaux dysfonctionnements du système

a) Les orientations envisageables

La réforme consisterait à adapter les modalités d'application des contrats d'accompagnement vers l'emploi et des contrats d'avenir pour les ACI, comme on l'a fait en 2005, en aménageant le dispositif adopté en 2005 dans le sens souhaité par les associations d'un dispositif de financement, laissant une charge résiduelle pour l'employeur comparable à celle des CES précédents.

Ces aménagements pourraient consister à améliorer et élargir la prise en charge financière par l'Etat des contrats d'accompagnement vers l'emploi pour diminuer la charge résiduelle de l'employeur en l'alignant sur celle des contrats d'avenir. La mesure la plus simple à prendre consisterait à faire passer le taux de prise en charge des CAE conclus avec les ACI à 105 % du SMIC brut horaire, comme cela a été fait par dérogation pour certaines catégories de public en 2005⁶¹.

Ces aménagements sont de niveau législatif mais pourraient, dans l'attente d'un texte législatif, être prorogés et élargis par voie réglementaire et arrêtés préfectoraux.

Ils donneraient satisfaction aux associations représentatives des ACI et permettraient de contourner le blocage du financement des contrats d'avenir par les départements dans ces structures. L'Etat consentirait à financer, comme il le fait déjà dans de nombreux départements, le recrutement des bénéficiaires du RMI sur des CAE ainsi aménagés. Il est probable que la diminution enregistrée sur le nombre de contrats signés en 2005 pourrait être enrayée.

Les limites de cette option sont de deux ordres : celui de son coût budgétaire, celui de sa faible efficacité à l'égard des principaux dysfonctionnements de la régulation publique, observés dans le système actuel.

⁶¹ Un tel objectif se traduit néanmoins par une majoration de la subvention par place ETP pour l'Etat par rapport à celle du CES, en raison des nouvelles charges patronales (ARRCO et formation professionnelle) qui pèsent dorénavant sur les employeurs. La référence au SMIC brut laisserait néanmoins entière la question de la prise en charge des contributions des employeurs qui sont fonction de leur taille ou de leur implantation géographique (comme la contribution transports ou les contributions à la formation professionnelle). Pour donner totale satisfaction aux associations, il faudrait prévoir pour les CAE un dispositif de prise en charge des dépenses analogues à celui des contrats d'avenir, établi sur la base de la charge résiduelle de l'employeur.

b) Les limites de cette option sur le plan budgétaire

L'impact budgétaire immédiat de la mesure est évident : le coût budgétaire annuel du financement d'un poste ETP en CAE passerait de 13 880 € à 15 350 €, le coût budgétaire annuel d'un poste conventionné en CAE passerait de 7 930 € à 8 770 €.

Le coût budgétaire pour l'Etat est plus difficile à évaluer. Il dépend des hypothèses que l'on peut faire sur le nombre de contrats CAE que les structures seront prêtes à signer dans ces nouvelles conditions et des effets de substitution qui pourront se produire par rapport aux contrats d'avenir. Par ailleurs, ni la DGEFP, ni le CNASEA n'ayant été en mesure d'indiquer le volume d'heures financés par les contrats signés ou en cours en 2004 et 2005, l'estimation de la dépense budgétaire correspondant à cette modification ne peut qu'être approchée.

La méthode adoptée par la mission pour évaluer les **fourchettes de coûts annuels (14,7 à 25,7 M€)** associés à cette mesure est la suivante.

Le stock de bénéficiaires de contrats en fin d'année paraît représentatif du nombre de salariés effectivement présents dans les ACI et assez proche du nombre de places conventionnées par les CDIAE. Il était de 37 000 à la fin 2003, 41 400 à la fin 2004, 38 100 à la fin 2005. En considérant que sur ces effectifs de fin 2005, 5 400 CEC travaillaient sur une base de 30 heures, 6 400 CA travaillaient sur une base de 26 heures et les 26 300 CES et CAE travaillaient sur une base de 20 heures, on peut estimer que le total des postes salariés conventionnés correspondaient à 24 410 ETP. Une base de 25 000 ETP paraît pouvoir être prise en compte de façon plausible pour servir de base à l'estimation du coût annuel de la mesure en régime de croisière.

Si l'on fait l'hypothèse (peu plausible) que tous les bénéficiaires du RMI, actuellement accueillis par les structures (soit 60 % selon les constats de la mission) feront l'objet d'un contrat d'avenir, le nombre de postes ETP correspondant aux CAE ne doit pas alors excéder 10 000 ETP. Le surcoût de la mesure pour l'Etat est alors limité à 14,7 M€⁶². Si l'on fait l'hypothèse, peu maximaliste⁶³, que le nombre de contrats d'avenir signés par les départements ne couvrira que la moitié de cette population bénéficiaire du RMI, le coût budgétaire pour l'Etat correspondra alors à 17 500 ETP/CAE, soit un surcoût de 25,7 M€.

On observera que cette enveloppe est proche de celle de 24 M€ affectée aux crédits d'accompagnement de l'ensemble des ACI. Cette dépense budgétaire, s'ajoutant aux crédits d'accompagnement et du FDI mis en place en 2005 et 2006, conduirait en fait, sur la base des constats de la mission, à accroître uniformément les moyens alloués aux ACI au-delà des besoins de financement de la plupart d'entre elles et autoriserait, de fait, un désengagement de leurs autres financeurs.

Pour limiter le coût budgétaire de cette option et maintenir un minimum de financement des ACI par les contrats d'avenir, il apparaît donc nécessaire d'interdire tout financement des postes aidés en CAE au bénéfice des allocataires du RMI.

Ces estimations ne tiennent pas compte des demandes reconventionnelles qui pourraient être formulées immédiatement par les associations, sur la prise en charge des incidences des conventions collectives par les remboursements du CNASEA. A vrai dire, cette demande est déjà formulée, quel qu'en soit le principe a priori discutable, qui repose toujours sur l'idée d'une prise en charge à 95% par l'Etat de l'ensemble de la masse salariale et des charges sociales relatives aux salariés en insertion, qui ne va guère dans le sens de la reconnaissance par la collectivité et leurs employeurs de la valeur marchande de leur travail.

⁶² Soit 1470 € de différentiel de coût par ETP entre le CAE à 95% et le CAE à 105%, multiplié par 10 000.

⁶³ Il n'est pas improbable que les départements se désengagent encore davantage du financement des contrats d'avenir.

Pour information, la charge annuelle résiduelle résultant des conventions appliquées par deux structures issues des CHRS du Maine et Loire est estimée par le cabinet Aviso à près de 2 000 € par an par place conventionnée⁶⁴. On s'interroge sur les conséquences budgétaires significatives d'une prise en charge complémentaire de ces dépenses par les contrats aidés. La mission n'a pas estimé utile d'évaluer le surcoût d'une telle dépense, qui ne concerne pour l'instant qu'une fraction marginale des structures visitées et n'appelle pas à l'évidence de mesure de compensation générale, pour les raisons évoquées ci-dessus et compte tenu des problèmes soulevés par la définition des conventions collectives applicables aux ACI⁶⁵.

c) La faible efficacité de ce dispositif pour contrecarrer les principaux dysfonctionnements du système actuel

La mesure ne corrige pratiquement aucun des effets négatifs constatés sur le pilotage du dispositif :

- les DDTEFP continueront de gérer le dispositif au fil de l'eau, au gré des objectifs quantitatifs sur le nombre des contrats aidés signés qui leur seront fixés ; ***les outils qu'ils pourront utiliser pour orienter l'aide vers les ACI les plus efficaces en terme de retour vers l'emploi (crédits d'accompagnement soit 24 M€) resteront tout à fait marginaux par rapport au volume des aides consenties par ailleurs au titre du CNASEA (de l'ordre de 380 M€ dont 103 M€ financés par les départements⁶⁶) ;***
- les effets négatifs de la segmentation des publics par le biais des règles de financement des contrats pourront continuer de s'amplifier, selon l'engagement des départements dans le financement des contrats d'avenir et des aides à l'accompagnement des bénéficiaires du RMI ;
- les revenus des salariés embauchés seront toujours peu ou prou définis par rapport aux contrats financés et les charges de rémunération seront remboursées à 95 %, conservant leur caractère de revenu d'assistance ;
- les problèmes de facturation de la main d'œuvre ainsi prise en charge resteront entiers ;
- la complexité de gestion subsistera.

Il n'est pas exclu enfin que le régime dérogatoire consenti pour les ACI fasse tâche d'huile sur les autres contrats aidés du secteur non marchand. Il peut être relativement aisé en effet pour une collectivité de transformer en atelier ou chantier d'insertion les emplois aidés qu'elle peut avoir accueillis par ailleurs pour bénéficier des taux d'aide dérogatoires consentis aux ACI. En apparence, on pourra se réjouir de l'extension du nombre de salariés en ACI : en fait, cette progression ne traduira qu'un transfert de charge de la collectivité locale vers l'Etat, difficilement contournable.

2. Engager une réforme plus substantielle apparaît souhaitable

a) Les raisons d'une réforme

La réforme introduite par la loi PCS apparaît à mi-chemin de la pleine reconnaissance des ACI comme structures d'insertion par l'activité économique : elle reconnaît la raison sociale des ACI et le fond de leur vocation qui est d'amorcer le parcours vers l'emploi des publics qui en sont les plus éloignés par un accompagnement spécifique, mais continue à réduire l'objet des ACI à une vocation d'utilité sociale, traduite comme non marchande par la plupart des opérateurs et donc de lier leur gestion aux aides aux emplois non marchands et non à l'insertion par l'économique.

⁶⁴ Cf tableaux joints à l'annexe VI

⁶⁵ Cf. annexe VIII établie par Christian Lenoir sur cette problématique et développement infra au III C.

⁶⁶ Soit 25 000 ETP financés à 15 330 € en moyenne, dont 15 000 postes financés sur contrat d'avenir, sur la base d'une participation des départements de 6 860 € le poste ETP annuel.

Cette situation présente plusieurs inconvénients déjà évoqués : inadaptation des outils de l'Etat à la diversité des contextes territoriaux et des projets des structures ; caractère assistantiel de l'aide pour les salariés en insertion ; faible efficacité en termes de pilotage des retours à l'emploi et d'organisation des parcours .

L'ensemble de ces raisons a conduit la mission à proposer une réforme plus substantielle, consistant à appliquer aux ACI, qui en formuleraient le souhait, des modalités de prise en charge des places conventionnées s'inspirant de celles qui sont mises en œuvre dans les entreprises d'insertion et non plus du financement des contrats aidés du secteur non marchand. Cette réforme consisterait en second lieu à revoir les modalités de versement des aides à l'accompagnement.

b) La modification des modalités de financement des postes des salariés en insertion par l'Etat.

La fixation du montant par place conventionnée se ferait sur la base d'un montant par place de travail calculée en équivalent temps plein. Ce montant par place ne serait pas lié aux salaires effectivement versés aux salariés en insertion mais fixé sur la base d'un coût forfaitaire à la place, prenant en compte simultanément la moindre productivité des publics accueillis et la prestation d'accompagnement de leurs encadrants.

Le montant plancher par place en ACI devrait être significativement supérieur à celui actuellement fixé pour les entreprises d'insertion (9 681 €), compte tenu du moindre temps consacré par les encadrants et les salariés aux activités productives. Il est apparu raisonnable à la mission de **fixer ce plancher à un niveau de 13 000 €, soit un montant supérieur de 34% à celui des entreprises d'insertion.**

Ce montant plancher pourrait être accru et porté au niveau déconcentré jusqu'à 16 000 € après avis des CDIAE en fonction des caractéristiques des publics accueillis du point de vue de l'éloignement par rapport à l'emploi mais aussi en fonction des performances des structures en termes de sorties positives.

Le montant global des crédits prévus en loi de finances pour le financement de ces postes serait analogue à celui qui aurait été nécessaire pour financer ces postes sur la base des règles de financement des CAE et CA. **La réforme se ferait donc à volume de crédits constants** par rapport aux enveloppes prévues au cours des années 2004, 2005 et 2006 (soit 40 000 postes conventionnés CAE et CA ou 25 000 postes ETP nouvelle formule).

Les enveloppes de crédits déconcentrées et allouées aux DDTEFP et aux DRTEFP, le seraient au vu d'objectifs de performances liés à ceux de la loi de finances sur lesquels les directions s'engageraient.

Ces objectifs, tels qu'ils figurent actuellement dans le programme de retour à l'emploi de la loi de finances, pourraient être aménagés pour tenir compte de la spécificité des publics visés ; ils concerneraient :

- le pourcentage des salariés en insertion chômeurs de longue durée ou n'ayant pas connu d'activité salariée depuis un certain nombre d'années accueillis sur ces postes, qu'ils soient ou non bénéficiaires d'un minimum social ;
- le nombre de sorties en CDI ou CDD de plus de six mois, fixés à un niveau plus réaliste qu'actuellement,
- les autres sorties positives incluant les CDD de plus de trois mois, les sorties vers d'autres structures d'insertion ou contrats aidés dans le secteur marchand, et les formations pré-qualifiantes ou qualifiantes supérieures à 400 heures⁶⁷.

⁶⁷ Règle de durée introduite pour éviter que des stages de trop courte durée non qualifiants soient considérés comme des sorties positives ; il paraît difficile en revanche de ne retenir que les sorties vers les formations qualifiantes comme c'est le cas pour les procédures de reclassement, les publics des ACI les plus éloignés de l'emploi n'ayant pas toujours les savoirs de base et pouvant même être illettrés.

Ces deux derniers indicateurs pourraient continuer d'être fixés en pourcentage des sorties par la loi de finances, mais dans le suivi territorial de l'activité des ACI, il importe qu'ils soient assortis d'objectifs en nombre de sorties positives, afin de corriger les effets que peuvent avoir sur ces taux le turn over plus ou moins élevé des salariés dans les structures.

Le contrôle des données relatives à ces indicateurs serait assuré par l'ANPE.

Seul l'agrément de l'ANPE, éclairé par un rapport des opérateurs partenaires et du responsable de l'ACI sur la situation de la personne, **ouvrirait le droit de recrutement**, qui ne pourrait en aucun cas intervenir avant cet agrément⁶⁸. Les rapports établis serviraient de base au suivi ultérieur du parcours du salarié par l'ANPE, notamment au moment du renouvellement de son contrat ou de sa sortie.

Les conditions de l'agrément seraient fixées de façon précise, après consultation du CDIAE, par arrêté préfectoral, pris en application d'un décret précisant les conditions requises. Ces critères pourraient être la durée de l'éloignement par rapport à l'emploi pour les chômeurs âgés ou les femmes reprenant un travail, ou les échecs rencontrés par un jeune de moins de 25 ans dans son parcours de formation initiale et continue, ou encore la sortie de prison, l'addiction, l'absence de logement, la rupture de relations familiales, le handicap, l'absence de toute qualification, etc., le cumul de plusieurs de ces conditions ouvrant droit à un accès privilégié.

Un contrôle obligatoire de la situation de la personne par l'ANPE, en lien avec la structure ou le PLIE, serait introduit, 6 mois après sa sortie.

Les ACI, pour bénéficier de l'aide, devraient être constitués sous forme associative et présenter des comptes clairement individualisés.

Les ACI qui ne souhaiteraient pas opter pour ce régime pourraient continuer d'être financés par les contrats aidés du secteur non marchand, mais les conditions de droit commun leur seraient applicables, y compris la dégressivité des aides, prévues pour les autres contrats du secteur non marchand. Il serait notamment mis fin aux dispositifs dérogatoires aux contrats d'accompagnement vers l'emploi prévus pour les ACI. Cette disposition apparaît nécessaire pour éviter toute « fuite » d'un système vers l'autre, notamment au sein des collectivités locales et publiques accueillant des CAE et des CA.

c) La révision des modalités d'utilisation des crédits d'accompagnement

Une majoration du taux d'aide à la place conventionnée pourrait être envisagée et financée sur les crédits d'accompagnement, au cas par cas, en fonction des autres aides d'accompagnement accordées et de l'analyse des sources de financement de la structure, mais surtout et essentiellement **en fonction d'un objectif de diversification des publics et d'amélioration du taux de sortie positive** constaté dans la structure en application des objectifs de performance fixés par la loi de finances.

- En premier lieu, ces aides devraient être accordées en fonction d'un taux forfaitaire d'encadrement par place conventionnée et non plafonnée à 15 000 € par ACI comme actuellement, ce qui pénalise les ACI accueillant un plus grand nombre de salariés conventionnés et atteignant une taille critique plus optimale ; le système actuel conduit certaines structures à subdiviser artificiellement les ACI pour bénéficier du taux maximum ; cette aide au poste pourrait s'établir dans une fourchette de 1 000 à 4 000 € la place ETP⁶⁹.
- En second lieu elles pourraient être réservées par priorité aux publics qui ne bénéficient pas de l'aide des départements, à savoir les bénéficiaires de l'ASS et les personnes qui n'entrent pas dans les dispositifs d'aide ciblés comme les jeunes ou les

⁶⁸ Contrairement aux errements constatés trop fréquemment à l'heure actuelle.

⁶⁹ L'aide accordée en 2005 par l'Etat oscillait entre 500 et 800 € par place conventionnée selon les départements, en étant distribuée à tous les postes. Il devrait être possible d'atteindre des taux nettement plus élevés à moyens budgétaires constants, si l'aide est ciblée sur certains bénéficiaires seulement et sur les ACI atteignant les objectifs associés à la loi de finances.

handicapés, ce qui serait de nature à rétablir un minimum d'égalité des publics éloignés de l'emploi en termes d'accès à une aide vers le retour vers l'emploi ;

- En troisième lieu, une fraction de ces aides à l'accompagnement pourrait être subordonnée à l'atteinte d'une amélioration des taux de « sorties positives » par les ACI d'une année sur l'autre.

Les conditions d'emploi des crédits du FDI, fixées par les circulaires actuelles, resteraient quant à elles inchangées mais la répartition des enveloppes au niveau national s'opérerait de façon à susciter de nouveaux projets là où l'offre paraît manifestement insuffisante par rapport aux publics visés et où les performances en terme de retour à l'emploi apparaissent potentiellement les plus élevées, compte tenu des secteurs en tension identifiés et des offres d'emplois peu qualifiés non satisfaites.

d) L'assouplissement des conditions de passation des contrats de travail

Une plus grande liberté serait laissée aux structures pour définir la durée hebdomadaire des contrats des salariés en insertion et le terme du contrat passé dans la limite de certains minima et maxima (20 heures hebdomadaires au minimum, contrats passés pour 6 mois au minimum, 24 mois au maximum pour le premier contrat). Il devrait être possible d'augmenter par avenant la durée de travail hebdomadaire du salarié, si celui-ci se révèle capable de travailler selon des rythmes plus soutenus et en est d'accord. Il devrait également être possible de conserver la rémunération du salarié quand celui-ci effectuerait un stage d'évaluation à l'extérieur.

Le turn-over des entrées et sorties devrait faire, en contrepartie, l'objet d'un suivi plus systématique par structure de la part du CNASEA (suivi des volumes horaires payés par salarié).

Afin de ne pas risquer de sous emploi de l'aide au poste, la subvention serait versée par acomptes mensuels et régularisée le mois suivant au vu du nombre d'heures de travail ou de congés payés par la structure aux salariés en insertion.

Les états fournis ainsi au CNASEA devront faire l'objet d'un suivi de gestion individualisé par ACI, récapitulé trimestriellement pour être communiqué aux DDTEFP, aux Conseils Généraux et aux directions départementales de l'ANPE.

e) Les modalités d'activation des dépenses sociales

Cette avancée importante de la loi PCS mérite d'être sauvegardée. Son application doit néanmoins être assouplie, pour au moins deux raisons :

- il paraît quelque peu « discriminant » de prévoir *a priori*, un an à l'avance, le quantum de bénéficiaires de minima sociaux, que la structure va devoir accueillir : cette règle conduit l'ANPE et les structures à gérer des files d'attente et à évincer certaines personnes se présentant les premières, tout aussi loin du marché de l'emploi, simplement parce qu'elles ne bénéficient pas d'un minimum social ou du minimum social requis et que les places sont « réservées » à d'autres ; l'égalité d'accès au service public de l'emploi pourrait être mieux assurée par un système de prise en charge fixé *a posteriori* et non *a priori* en fonction de circuits et d'accords de financement établis sur des bases souvent « politiques » ;
- il paraît assez légitime que l'activation des dépenses de minima sociaux n'excède pas l'économie effectivement réalisée par le payeur du minimum social du fait du placement du salarié en insertion ; le taux pris en compte pour cette activation serait établi non pas par référence à un montant forfaitaire France entière mais fixé par référence au montant moyen du RMI versé, soit au niveau national, soit même au niveau départemental.

Deux systèmes sont envisageables :

- la subvention par poste est avancée par le CNASEA et fait l'objet du remboursement d'une quote-part par les Départements au CNASEA au vu du nombre d'heures de travail des bénéficiaires du RMI accueillis (tous les mois ou tous les trois mois) ; cette option corrige la segmentation des publics introduite par le système actuel de financement dans l'orientation initiale des personnes selon leur statut administratif ;
- le nombre de places réservées aux bénéficiaires du RMI continue d'être fixé a priori en début d'année : le CNASEA verse un montant par place à taux réduit pour les postes réservés aux bénéficiaires du RMI (taux fixé en fonction du montant moyen du RMI de l'année précédente établi par la CNAF dans le département par exemple) et le Conseil général verse sa participation directement à la structure ; le CNASEA verse un montant à taux plein pour tous les autres postes financés, y compris ceux des bénéficiaires des autres minima sociaux ; la segmentation des publics n'est pas corrigée dans une telle option.

Il a semblé à la mission que l'option devait rester ouverte par la loi, chaque département restant libre d'opter pour l'un ou l'autre système et l'Etat pouvant adapter en conséquence le niveau des aides à l'accompagnement selon les souplesses introduites localement pour assurer une plus grande égalité d'accès des publics les plus éloignés de l'emploi.

La mission est consciente que ces propositions sont susceptibles de générer un surcoût pour l'Etat, du fait de la diminution proposée de la participation des départements. Il lui a semblé que ce surcoût était a priori moindre que celui du risque d'un financement par des CAE, majorés à 105%, d'une fraction importante de la population de bénéficiaires du RMI accueillis par les ACI, dans un contexte où les départements continueraient de refuser de financer les contrats d'avenir, risque évoqué dans la première alternative exposée plus haut. Cette incitation financière serait par ailleurs de nature à encourager l'entrée des départements dans le nouveau système proposé, moins coûteux pour eux que le financement par contrat d'avenir, dont le taux de participation forfaitaire resterait inchangé⁷⁰.

f) Les avantages et risques d'une telle réforme

Aux yeux de la mission, le système ainsi proposé présenterait plusieurs avantages. Elle est néanmoins consciente des problèmes soulevés par sa mise en œuvre.

- Les avantages de la réforme

Ce schéma a l'avantage d'une certaine simplicité de gestion, d'une lisibilité des objectifs visés, de la souplesse et de son absence de « contagion » sur les autres dispositifs de contrats aidés.

Les importants moyens alloués par l'Etat à la gestion des Ateliers et chantiers d'insertion – 300 M€ au titre des contrats aidés et des aides à l'accompagnement, sans évoquer la prise en charge des exonérations des cotisations sociales au titre de la loi Fillon (110 M€⁷¹) et les crédits du Fonds départemental d'insertion - pourraient être mieux modulés pour assurer la réussite du parcours des publics les plus éloignés de l'emploi.

L'allocation des moyens entre les régions au vu des taux de sorties positives enregistrés pourrait permettre d'agir davantage sur la répartition territoriale de l'offre de places dans les ACI.

L'inscription de ces crédits sur les enveloppes de crédits déconcentrées et globalisées au sein de l'enveloppe unique régionale dans les DRTEFP pourrait également autoriser à terme une gestion plus souple du dispositif global d'insertion par l'économie : un certain continuum de l'offre répartie entre les entreprises d'insertion et les ACI pourrait être envisagé, grâce au redéploiement des enveloppes, voire grâce à une modulation plus forte des taux de l'aide par poste ETP conventionné.

⁷⁰ Les associations les moins performantes en termes de retour à l'emploi pourraient avoir intérêt à rester dans le système des contrats d'avenir, qui leur assure un volant de ressources par poste ETP plus élevé que l'aide plancher prévue. Les Départements doivent pouvoir proposer une alternative de financement moins coûteuse pour eux face à cette pression et en principe plus efficiente pour la sortie effective des bénéficiaires du RMI.

⁷¹ Soit 4 400 € par ETP pour 25 000 postes.

Il pourrait enfin être jugé logique à terme d'étendre les dispositions relatives à l'activation des minima sociaux retenues pour les ACI aux autres structures de l'insertion par l'activité économique, qui, elles aussi, accueillent une proportion importante de publics bénéficiaires du RMI et de l'ASS et d'accroître ce faisant l'offre de postes d'insertion par l'activité économique sur le territoire.

– Les risques de la réforme

La réussite immédiate de ce nouveau dispositif sur la régulation du secteur ne peut toutefois être garantie à ce stade.

Il est clair que son acceptation ne va pas de soi pour toutes les structures, notamment pour celles qui enregistrent à l'heure actuelle de médiocres performances en termes de poursuite des parcours, performances qu'elles chercheront à justifier par les spécificités des publics qu'elles accueillent, le contexte économique de leur bassin d'emploi, l'absence d'efficacité de l'ANPE, etc. Les modulations vers les taux planchers (proches néanmoins du taux CAE) risquent d'être plus difficiles à faire accepter que les modulations vers les taux plafonds. Ces modulations peuvent néanmoins être salutaires et conduire certaines associations à s'interroger davantage sur les méthodes qu'elles mettent en œuvre et les objectifs qu'elles poursuivent par rapport à ceux définis par le Parlement pour l'allocation des moyens de l'Etat en faveur de l'insertion.

D'autres structures risquent de ne pas apprécier le rôle central donné à l'ANPE dans l'agrément des recrutements et le suivi des sorties. C'est pourtant la condition indispensable d'une maîtrise de l'efficacité budgétaire du dispositif. Cela n'aurait pas grand sens d'attribuer des crédits de 34 à 65 % supérieurs à ceux des entreprises d'insertion et 20 à 30% plus élevés que ceux des autres contrats aidés du secteur non marchand, si les caractéristiques des publics étaient vraiment voisines et non contrôlées à un certain stade de la procédure. C'est aussi la garantie, qu'en dépit de l'incitation donnée à l'amélioration des taux de sortie, il n'y aura pas la possibilité, pour certaines structures, de sélectionner excessivement leurs publics vers le haut, sans que cette politique de sélection ne soit clairement explicitée et prise en compte par les financeurs.

La mission n'est pas certaine non plus de la capacité qu'auront toutes les DDTEFP à faire prévaloir des arbitrages budgétaires difficiles. Pour que certaines d'entre elles abandonnent la gestion quantitative actuelle, il faut que des impulsions très claires soient données par l'échelon central et que les autorités préfectorales soient également impliquées dans l'exercice. Il importe également que les Départements adhèrent à cette politique, en étant incités financièrement à entrer dans le nouveau système. **La gestion du dispositif au niveau national doit passer d'une logique d'indicateurs de moyens (le nombre de contrats aidés signés ou renouvelés) à une logique de performance (le nombre de salariés ayant connu une suite positive de parcours).** Il est probable que dans certaines DDTEFP des dotations supplémentaires en effectifs de catégorie A soient rendues nécessaires, pour pouvoir assurer le rôle plus stratégique qui leur serait demandé.

Il faut certainement préserver le choix des structures, et notamment celles qui sont gérées par les collectivités locales mais aussi celles qui récusent leur vocation d'insertion par l'économique et restent attachées à leur strict caractère d'utilité sociale. C'est pourquoi le bénéfice des contrats aidés du secteur non marchand doit pouvoir rester ouvert aux ACI.

Mais la mission estime qu'**alors le droit commun applicable aux contrats aidés du secteur non marchand doit s'appliquer, y compris les modalités de participation des Départements** actuellement fixées pour les contrats d'avenir. Les crédits d'aide à l'emploi de l'Etat n'ont pas en effet vocation à financer de l'action sociale ni à subventionner les activités des collectivités locales. Si les taux des CAE sont insuffisants au niveau local pour maintenir des ateliers strictement occupationnels à vocation sociale, il faudra trouver d'autres modalités de financement de leurs activités auprès des financeurs de l'action sociale que sont devenus les collectivités locales ou auprès du secteur de l'aide aux handicapés ou du secteur sanitaire. **Si les Départements souhaitent continuer de maintenir leur soutien par des contrats d'avenir à des chantiers qui n'envisagent pas d'entrer dans une logique d'orientation vers l'emploi marchand, ils pourront continuer de le faire, sans incitation particulière de la part de l'Etat autre qu'une aide plafonnée à 8 470 € sur la base du SMIC actuel par la loi PCS.**

C. Diversifier les sources de financement de l'activité productive des ACI

La réforme proposée, en affirmant totalement la vocation d'insertion par l'activité économique des ACI, devrait conduire à une reconnaissance à part entière de la valeur ajoutée, et donc de la valeur marchande, du travail effectué par les salariés en insertion et par leurs encadrants.

Les subventions sont là pour compenser les charges spécifiques qu'entraînent les caractéristiques des publics accueillis, mais on ne saurait considérer que l'activité support ou l'activité d'utilité sociale de la structure n'a pas de valeur marchande. **Du point de vue des règles de la concurrence, ces productions doivent être facturées aux commanditaires aux prix qu'ils auraient dû payer si ces prestations avaient été assurées par des opérateurs privés, d'autres opérateurs publics ou eux-mêmes et inclure un certain volume d'heures travaillées.**

Le moyen le plus sûr de parvenir à cet objectif est de lever les freins réglementaires qui s'opposent à une telle facturation, d'en préciser les modalités et d'élargir le recours aux procédures de la commande publique des ACI. Cet élargissement de la commande publique ne se fera pas sans un minimum d'assistance des structures par l'Etat et les collectivités locales, qu'il convient d'organiser.

1. Lever les freins réglementaires

A l'heure actuelle, les modalités de facturation des prestations des ACI sont régies par la loi de 1998 de lutte contre les exclusions et le décret du 31 août 2005, relatif aux conditions de conventionnement des ateliers et chantiers d'insertion.

La loi prévoit que l'activité commerciale doit être indissociable du projet social ou contribuer par nature à la réalisation de ces activités. Un décret du 9 juin 2000 avait précisé que les recettes tirées de la commercialisation ne doivent couvrir qu'une fraction « très minoritaire » des charges liées à l'activité. Le décret du 31 août 2005 précise et assouplit les règles relatives au plafond maximum des recettes commerciales : celles-ci ne peuvent couvrir qu'une part inférieure à 30 % des charges des activités d'insertion mais *« cette part peut être augmentée sur décision du représentant de l'Etat dans le département, sans pouvoir atteindre 50 % après avis du CDIAE, si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales. »*.

La règle administrative ainsi fixée uniformément n'a pas grand sens économique.

On a vu en effet que les activités des structures étaient extrêmement variées et faisaient appel pour être mises en œuvre à une plus ou moins grande part de dépenses de personnel, d'achats ou de TFSE. Si en moyenne, les dépenses autres que de personnel représentent entre 20 et 30 % des produits d'exploitation, sur certains segments d'activité (comme la construction ou le tri des déchets) elles peuvent être nettement supérieures. On voit tout de suite que ces règles administratives peuvent interdire de facturer normalement ces autres dépenses aux prestataires. Par ailleurs, elles interdisent de facturer au-delà de ces achats externes une proportion des dépenses de main d'œuvre supérieure à 10 % dans l'hypothèse où les autres postes de dépenses représentent 20 %. Ce chiffre de 10 % est manifestement inférieur au temps productif des encadrants et salariés de la plupart des ACI visités..

On voit mal cependant comment le CDIAE et les DDTEFP pourraient être armés pour analyser les comptabilités analytiques des structures pour apprécier l'importance de ce temps « productif » et le seuil des recettes commerciales et imposer des seuils de commercialisation par une procédure administrative.

L'important pour les concurrents privés et publics des ACI est que les prestations des ACI ne soient pas sous-facturées aux commanditaires par rapport aux prix du marché. Or les règles fixées par décret aboutissent précisément à ce résultat : pour respecter le seuil fatidique ou pour obtenir du travail, les ACI ne facturent pas leurs prestations aux prix du marché, loin de là, et les subventions consenties par les collectivités locales bénéficiaires de leurs prestations ne couvrent pas toutes les dépenses directes engagées pour elles comme on l'a vu.

Il est important qu'un autre texte précise que les prestations de production fournies par les ACI doivent être fixées par référence à la valeur des prix du marché.

Ce n'est pas parce que les prix du marché intègrent, par exemple pour des travaux de peinture, un nombre d'heures de travail très inférieur à celui qui sera nécessaire à l'ACI pour réaliser le même travail, que ce prix de marché ne doit pas s'appliquer à l'ACI. La structure sera rémunérée par le prestataire pour le nombre d'heures de travail payables dans le secteur marchand, et par subvention pour le nombre d'heures excédentaire qu'il lui faut, compte tenu des caractéristiques de ses publics et du travail d'encadrement supplémentaire rendu nécessaire. Ce prix de marché peut faire l'objet d'abattements, pour tenir compte par exemple de difficultés spécifiques à assurer une date certaine de livraison ou de la qualité effective des prestations fournies, mais ne saurait être égal à 0.

Sur le secteur marchand, des ACI (notamment les Jardins de cocagne) se réfèrent déjà aux prix du marché pour fixer le prix de leurs produits, maraîchers en l'occurrence. Des magasins de bric à brac font occasionnellement venir des commissaires priseurs pour estimer les pièces de quelque valeur. Le prix des prestations de service en informatique, en blanchisserie et repassage ou en services aux personnes peut lui aussi être fixé aisément par référence aux prix du marché.

Pour l'essentiel des prestations des ACI qui s'adressent à des collectivités publiques, le moyen le plus sûr de parvenir à un tel « prix de marché » est le recours à la commande publique, en exploitant les possibilités offertes par les clauses d'insertion prévues par le Code des marchés publics.

2. Recourir davantage aux marchés publics

Le recours élargi à la commande publique est apparu à la mission comme un moyen privilégié à encourager pour diversifier les ressources des ACI, les faire entrer dans un modèle économique plus proche du secteur marchand et surtout **pour « activer » d'autres dépenses publiques en faveur de l'insertion** et garantir une certaine pérennité économique du secteur de l'insertion.

L'expérience de la Communauté urbaine de Nantes, examinée de près par la mission lors de son séjour dans les Pays de la Loire, montre la faisabilité du recours aux clauses d'insertion des marchés publics et son effet de « contagion » rapide, quand il existe une volonté politique forte de les mettre en œuvre. La mission n'a pu expertiser de la même façon le dispositif mis en œuvre dans le Valenciennois mais en a eu également des échos très favorables dans les structures visitées.

Ce sujet du recours aux clauses d'insertion dans les marchés publics doit être traité sous un angle global dans le cadre d'un rapport demandé à M. Jean-Baptiste de Foucauld, Inspecteur général des finances, par le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

A son niveau⁷², la mission tient à souligner trois points qui lui paraissent essentiels :

- le recours aux clauses d'insertion des marchés publics ne se décrète pas par circulaire, ni même par délibération d'une collectivité publique : il suppose un travail en profondeur auprès des maîtres d'ouvrage et des techniciens de la passation des marchés dans les services, assez en amont de la commande ; la création au sein des collectivités publiques d'une cellule chargée de cet interface et de l'identification des marchés sur lesquels des clauses d'insertion sont envisageables, tel qu'elle a été créée à Nantes, est un moyen efficace d'y parvenir ;

- la formation des SIAE et plus particulièrement des ACI à ces techniques d'appel d'offre est également incontournable : c'est un métier qu'elles pratiquent peu, qui n'est pas moins lourd que celui qui concerne les demandes de financement ; elles ont besoin d'être soutenues et formées dans cette tâche, ce qui pourrait être une mission des dispositifs locaux d'accompagnement, mis en place conjointement par l'Etat et la Caisse des dépôts dans les régions ;

⁷² Cf. annexe VII établie par Yann de Nanteuil sur l'accès des ACI à la commande publique.

- il serait problématique que, comme certains experts ou opérateurs du secteur le préconisent, les ACI soient exclus a priori du bénéfice de l'article 14 du Code des marchés publics (le recours aux SIAE est alors une condition d'exécution du marché) et cantonnés au champ de l'article 30 de ce même code (l'insertion constituant l'objet d'un marché de prestations de service). Le système de financement que la mission préconise (subvention représentant la valeur d'une prestation d'insertion fournie par la structure) empêcherait a priori le cumul de cette subvention avec un marché pour le même poste financé, sinon pour des montants complémentaires modiques ; par ailleurs, il serait dommageable que les ACI soient exclues de l'activation des dépenses publiques d'investissement, que constitue le développement du recours à l'article 14 et qui ne saurait bénéficier aux seules entreprises d'insertion, dont les publics sont a priori plus proches de l'emploi.

D. Mettre en place le parcours vers l'emploi des salariés des ACI

Dans le contexte de la décentralisation du financement de la formation professionnelle, les salariés en insertion ont une chance particulière par rapport aux chômeurs : ils cotisent aux fonds collectés par les OPCA de la formation professionnelle. Mais pour que ces fonds puissent bénéficier aux salariés en insertion comme à leurs encadrants, il apparaît souhaitable que les structures employeurs s'organisent selon des modalités appropriées pour avoir accès aux fonds gérés par les organismes paritaires et pour que des formations adaptées à leurs spécificités soient mises en place. Cette question serait facilitée si le champ des conventions collectives qui leur sont applicables était tranchée.

Mais l'investissement consenti par l'Etat pour financer leurs postes dans les ACI resterait faiblement performant, si les budgets publics de l'ANPE mais surtout des Régions et de l'AFPA n'étaient pas eux aussi orientés vers ces publics, tant pour valider les compétences qu'ils ont acquises par leur passage que pour les orienter vers des formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, à l'issue de leur passage en ACI.

1. L'intérêt de trancher la question de la convention collective applicable pour assurer le financement de droit commun de la formation des salariés en insertion

La définition du champ conventionnel applicable aux ACI est complexe, comme le montre l'annexe VIII et les positions des employeurs sont divisées sur le sujet.

La Direction des Relations du Travail a été chargée d'une réflexion spécifique sur ce thème par le Ministre de la Cohésion sociale et la mission interministérielle n'avait pas mandat pour se prononcer sur le sujet.

Il lui est apparu néanmoins que l'adoption d'une convention collective spécifique aux ACI serait la solution la plus adaptée aux problèmes soulevés par les nouvelles dispositions de la loi PCS (faisant entrer les salariés des ACI dans le champ conventionnel), en permettant de définir les postes de travail assez spécifiques qui sont tenus par les encadrants et les salariés des ACI et de faire la part dans la définition de ces postes des tâches des ACI, mobilisant 60 à 70 % du temps, que sont l'accompagnement socio-professionnel assurés par les encadrants, et l'apprentissage des gestes du travail pour les salariés. Il importe néanmoins que le contenu de cette convention collective préserve par des dispositions raisonnables la capacité des ACI à faire face à la concurrence de leur secteur d'activité et surtout qu'elle n'incite pas les salariés en insertion à refuser des offres d'emploi du secteur marchand, dont la couverture conventionnelle serait moins favorable (risques de trappe à chômage).

Si le principe d'une telle convention spécifique était finalement retenu par les employeurs du secteur et agréé par la puissance publique, l'adhésion du secteur à un OPCA existant, du type Uniformation ou AGEFOS PME, pourrait être facilitée et permettre d'atteindre une taille critique minimale pour peser sur l'organisation de formations adaptées.

Mais cette orientation, qui n'est pas près de se concrétiser, compte tenu de la diversité d'origine des ACI, ne serait pas suffisante pour permettre par elle-même la collecte des fonds nécessaires. Des financements publics doivent être parallèlement recherchés.

2. La nécessité de sensibiliser les régions à défaut de pouvoir leur imposer des objectifs quantitatifs

Le travail de l'Etat devient particulièrement difficile dans le contexte de la décentralisation et ce sont bien davantage les structures porteuses de l'IAE que l'Etat lui-même qui peuvent convaincre les interlocuteurs régionaux et départementaux de l'intérêt pour la collectivité régionale de soutenir l'action de ces structures par la formation.

L'Etat peut inciter les structures à mettre en oeuvre cette démarche en intégrant dans les indicateurs de sortie positive les sorties vers la formation et modulant en conséquence l'aide apportée aux postes ou aux aides complémentaires à l'accompagnement, mais le contexte de la décentralisation ne lui permet guère de jouer un autre rôle que celui de l'incitation des acteurs, sauf à exercer un appui et une intermédiation par rapport aux démarches que peuvent engager les SIAE à l'égard des collectivités locales.

Les initiatives prises par ailleurs par le Conseil National de l'Insertion par l'économique, en liaison avec quelques collectivités régionales, pour identifier l'apport des SIAE à l'activité économique de ces régions paraît très intéressante et porteuse de développements stratégiques pour l'avenir ou au moins d'une sensibilisation forte des collectivités régionales sur ce point : des études, analogues à celle qui ont été menées dans les Pays de la Loire, sont développées à l'heure actuelle dans la région Aquitaine et devraient être également engagées en 2006 dans deux autres régions. Elles devraient mettre en lumière, par un diagnostic concerté et partagé, l'apport des SIAE à la cohésion sociale mais aussi au développement économique régional. Il est à noter toutefois que, malheureusement, l'étude engagée dans les Pays de la Loire, n'a pas conduit jusqu'à présent la collectivité régionale à un intérêt très manifeste pour le développement de formations spécifiques pour les publics de l'IAE.

La complexité du paysage institutionnel français ne pourrait être surmontée que si la loi assignait aux régions l'obligation d'atteindre des objectifs clairs comme elle le fait parfois pour certaines compétences décentralisées : des objectifs généraux pourraient être fixés en termes de nombre d'heures de formation financées ou dispensées pour les bénéficiaires de minima sociaux ou de contrats aidés. Force est de constater que la question n'est pas à l'ordre du jour et que les collectivités régionales restent souveraines dans ce domaine.

3. La possibilité d'impliquer davantage l'ANPE dans la définition et la mise en oeuvre des parcours des salariés

A défaut de pouvoir agir efficacement sur les collectivités régionales, l'Etat peut encore utiliser l'opérateur national important qu'est l'ANPE pour mieux construire le parcours vers l'emploi des salariés en insertion.

La mission suggère en premier lieu de renforcer le rôle de celle-ci, en donnant plus de contenu à la fonction de l'agrément (en formalisant davantage les critères de choix des publics adressés aux ACI) et en donnant à l'ANPE un rôle de suivi sur la situation du salarié 6 mois après sa sortie de l'ACI.

Il pourrait en second lieu, être envisagé de développer un peu plus systématiquement dans les échelons départementaux de l'ANPE des cellules d'appui à l'IAE comme il en existe en Vendée ou à Paris.

Il apparaît nécessaire également de prendre les dispositions législatives ou réglementaires pour permettre aux salariés en insertion de bénéficier plus aisément de périodes d'essai en milieu de travail ordinaire, sans rupture de leurs rémunérations. Les moyens de couvrir la responsabilité des employeurs pendant ces périodes d'essai devraient être recherchés auprès des assureurs et financés, le cas échéant, par des aides spécifiques des fonds départementaux d'insertion.

Il serait par ailleurs souhaitable de fixer à l'Agence quelques objectifs quantitatifs précis quant au recours par les salariés en insertion (et les bénéficiaires de contrats aidés) aux prestations de l'Agence et de lui demander de mettre en place les outils de contrôle de gestion élémentaires nécessaires.

Dans l'idéal, les 60 à 70% de salariés sortant sans perspective des ACI devraient tous pouvoir bénéficier d'un bilan de leurs compétences ou habiletés, ce qui permettrait au moins de savoir quels sont leurs freins, d'une façon objectivable. Cette disposition étant sans doute excessivement coûteuse, il conviendrait à tout le moins de prévoir que cette possibilité soit plus systématiquement envisagée, lors de l'entretien obligatoire du salarié avec l'ANPE, prévu deux mois avant la sortie.

Toutes ces tâches ne s'inscrivent pas nécessairement dans l'organisation actuelle du travail des Agences, mais à défaut d'un renforcement significatif des effectifs des DDTEFP, le service public de l'emploi pour les personnes les plus défavorisées ne peut être assuré que par elles.

E. Créer ou développer les outils de pilotage du dispositif avec les collectivités territoriales

Les recommandations des cabinets d'étude déjà intervenus dans le secteur préconisaient déjà la mise en place d'outils de pilotage du dispositif communs par les différents financeurs. La logique de la LOLF voudrait aussi que de tels dispositifs existent sur le terrain.

Force est de constater que l'on en est très loin encore et le vœu, à nouveau exprimé ici par la mission interministérielle, risque de rester tout aussi pieux que celui des autres experts, si des moyens humains et informatiques ne sont pas dégagés pour :

- développer des outils partagés de l'analyse de l'offre avec les collectivités locales et l'ANPE ;
- développer des procédures communes d'instruction des dossiers de financement et de suivi et assurer une analyse plus approfondie des comptes des structures ;
- mettre en place les outils élémentaires d'un contrôle des performances des ACI.

Ces moyens humains et informatiques existent a priori à l'ANPE et au CNASEA, sans doute moins dans les DDTEFP. Ils sont en cours de développement informatique pour la gestion des contrats aidés. Il apparaît important qu'ils puissent continuer de concerner les ACI et s'étendre aux autres structures de l'insertion, si le principe de la réforme était retenu.

L'ampleur des sommes consacrées à l'IAE et aux ACI en particulier par l'Etat (400 M€), par les Départements, qui engagent près de 200 M€ entre les aides à l'accompagnement et l'activation du RMI, et les autres collectivités locales (de l'ordre de 100 M€) justifierait qu'une attention plus grande soit apportée à l'amélioration des performances et qu'à intervalles réguliers des évaluations comparatives puissent être faites entre les régions, les départements et les ACI sur la base des informations ainsi fournies.

Peut-être est ce que la mise en place d'outils partagés permettrait d'adapter la répartition des crédits en fonction de priorités plus nettes et de susciter l'initiative associative là où il est besoin, comme commence à le faire Paris. Les besoins des secteurs où se manifestent de fortes tensions et demandes de main d'œuvre (comme le BTP), les publics évincés (comme les femmes qui ne constituent qu'une minorité alors qu'elles sont majoritaires dans les chômeurs de longue durée), les zones urbaines sensibles ou les zones urbaines très denses pourraient peut-être à terme être mieux couverts.

On peut aller jusqu'à imaginer que les moyens de financement nécessaires au fonctionnement des ACI ne soient plus attribués sous forme de subventions, mais que des appels d'offres, ayant pour objet la fourniture de prestations d'insertion ciblées dans tel ou tel secteur, soient ouverts par l'Etat, en lien éventuel avec les départements et les régions, sur la base de l'article 30 du Code des marchés publics. Les crédits ainsi réservés pour l'insertion en ACI par la loi de finances pourraient être utilisés également pour des prestations d'insertion de publics précis, exclusives du versement des subventions de l'Etat.

On serait alors bel et bien sorti du modèle de financement, régissant actuellement les ateliers et chantiers d'insertion, qui deviendraient des prestataires comme les autres (structures non subventionnées), au risque d'une certaine requalification fiscale de leur activité.

CONCLUSION

Les ateliers et chantiers d'insertion constituent un outil précieux d'accès au travail et d'accompagnement vers l'emploi marchand des publics qui en sont les plus éloignés. Cet outil a été constitué au cours de l'histoire des emplois aidés du secteur non marchand et est parvenu aujourd'hui à une certaine maturité, en offrant à ces publics un accompagnement socio- professionnel de qualité.

L'organisation et le fonctionnement économique de ces ACI sont aujourd'hui fortement marqués par cette histoire. Une très grande hétérogénéité caractérise les projets des structures, les modalités de financement de leur encadrement et de leur activité productive, mais aussi les méthodes mises en œuvre pour accompagner les publics accueillis vers l'insertion sociale et professionnelle. Mais toutes appliquent des horaires de travail et des durées de contrat, déterminés en grande partie par les conditions législatives fixées pour l'octroi des CES et des CEC.

La création par la loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) des contrats d'accompagnement vers l'emploi et des contrats d'avenir, se substituant aux CES et CEC, a introduit une modification assez substantielle du financement des ateliers et chantiers d'insertion. Ceux-ci étaient armés de façon inégale pour s'adapter à cette réforme, selon le soutien et l'engagement des collectivités locales à leurs côtés, variables selon les localisations géographiques, et selon l'autonomie financière dont ils pouvaient disposer grâce à leurs ressources commerciales. Ces ressources ne représentaient en moyenne que 14% de leurs produits d'exploitation en 2004, plus du tiers des structures n'ayant aucune recette commerciale et 10% d'entre elles plus du maximum règlementaire alors fixé à 30%. La modification des règles de financement des aides de l'Etat, qui représentent entre 40 et 50% des produits d'exploitation des structures, ne pouvait manquer de créer quelques contestations.

Le financement public mis en place par la loi PCS pour les postes de salariés en insertion dans les ACI apparaît tout à fait significatif : il représente entre 13 900 et 15 350 € par emploi ETP, auxquels s'ajoutent les exonérations de cotisation de sécurité sociale, soit 4 400 € supplémentaires. Le coût budgétaire des contrats CA et CAE en faveur des ACI est le plus élevé de tous ceux créés par la loi de cohésion sociale et est largement supérieur à celui consenti pour les entreprises d'insertion (9 600 €).

Cet effort devrait représenter, avec les aides à l'accompagnement de l'Etat en faveur des ACI et les aides du Fonds départemental d'insertion et les exonérations de la loi Fillon, 500 M € en 2006, dont 100 M€ payés par les départements au titre des contrats d'avenir, dans l'hypothèse où tous les postes des bénéficiaires du RMI sont financés par ces contrats. En complément de ces financements, mis en place par la loi PCS, les collectivités locales (départements, EPCI et communes) contribuent au budget d'exploitation des ACI par subvention, à hauteur de 30 à 40 % en moyenne, soit environ 250 M€ supplémentaires.

Certaines structures se trouvent en difficulté financière au début 2006, d'autres sont moins touchées du fait de la création d'une aide à l'accompagnement par l'Etat. En tout état de cause, il convient toutefois de souligner que le nombre de contrats signés ou renouvelés par les ACI a significativement baissé entre 2004 et 2005 (-15%).

Malgré cet effort public important, 10% seulement des salariés accueillis sont embauchés en CDD ou CDI de plus de six mois à l'issue de leur parcours en ACI, environ 20% s'orientent vers d'autres formes d'emploi plus précaires ou vers d'autres dispositifs d'insertion ou encore vers la formation, tandis que 60% à 70% se retrouvent au chômage ou « disparaissent » du paysage.

Ces résultats restent modestes, quelles que soient les caractéristiques des publics accueillis, et pourraient être optimisés, à moyens constants, notamment par l'amélioration du pilotage du dispositif.

Face à cette situation, deux solutions sont envisageables : aménager le dispositif existant, ou envisager une réforme plus substantielle. C'est la deuxième option que recommandent les membres de la mission pour une raison principale : par respect à l'égard de la démarche vers le travail des publics concernés, il faut **reconnaître pleinement la valeur économique du travail effectué par les salariés en insertion** et l'on ne peut assurer cette reconnaissance à leurs propres yeux et aux yeux du marché, en subventionnant à plus de 100 % la rémunération brute de ce travail.

La mission recommande dès lors d'abandonner les modalités actuelles de financement de ce secteur par les contrats aidés du secteur non marchand en finançant non pas la masse salariale mais la prestation d'insertion assurée par les ACI. Par référence aux modalités de financement des entreprises d'insertion, il s'agirait par cette mesure de positionner effectivement et complètement les ACI dans la problématique de l'insertion par l'économique.

La mission suggère à cet effet d'enrichir et préciser les indicateurs de sorties positives et négatives et de revoir les modalités d'agrément des publics orientés vers les ACI par l'ANPE, afin de réserver ces aides aux postes aux publics éloignés de l'activité depuis le plus longtemps et qui subissent un ou plusieurs freins, clairement caractérisés, dans l'accès à l'emploi marchand. Dans cette logique, la révision des modalités de financement des ACI permettrait, dans la limite d'une fourchette à établir (13 000 à 16 000 € selon les propositions de la mission) et à crédits constants, de moduler l'aide de l'Etat en fonction des caractéristiques des publics accueillis par les structures et des taux de réussite atteints dans la poursuite de leurs parcours.

Dans un esprit conforme à celui de la LOLF, l'argent de l'Etat ne serait plus alloué en fonction des caractéristiques de l'évolution de tel ou tel poste d'exploitation des ACI, mais en fonction des résultats atteints dans les parcours vers l'emploi. Cette approche apparaît d'autant plus opportune en l'occurrence que les voies utilisées pour parvenir au succès des parcours ne sont pas réductibles à des variables quantitatives. Elles reposent sur une forte composante informelle et des pédagogies différenciées, qui peuvent dans certains cas justifier davantage d'aide publique, dans d'autres moins.. La diversité des problématiques des publics accueillis justifie donc une certaine modulation des aides, plutôt qu'un traitement homogène au niveau national comme au niveau local de toutes les situations..

Afin de tenir compte des incidences de la décentralisation du RMI, la mission propose également de réviser les modalités d'octroi des aides à l'accompagnement des structures par l'Etat, afin de préserver la nécessaire diversité des publics accueillis en ACI, face au risque de sur-représentation des bénéficiaires du RMI. La mission propose également de corriger les effets désincitatifs pour les conseils généraux des modalités de prise en charge des contrats d'avenir, en ajustant leur participation au niveau du RMI moyen effectivement versé.

Ce nouveau système de financement resterait optionnel (y compris au-delà de la phase de transition prévue), les ACI souhaitant rester dans le mode classique de financement des contrats aidés restant libres de ce choix, mais celui-ci s'exercerait alors dans le cadre du dispositif de droit commun prévu par la loi PCS, sans dispositif spécifique pour les ACI.

L'efficacité de cette réforme pourrait être amplifiée si par ailleurs le financement de l'activité productive des ACI était diversifié grâce à deux mesures : la suppression des barrières réglementaires s'opposant au développement de leurs recettes commerciales d'une part et l'organisation d'un recours accru aux articles du Code des marchés publics en faveur de l'insertion dans les marchés publics d'autre part.

De même, l'efficacité du dispositif ainsi adapté ne pourra être améliorée que si des financements de la formation professionnelle sont trouvés auprès des Régions, des OPCA et de l'AFPA et si les moyens de l'ANPE sont davantage mobilisés pour assurer aux salariés en insertion et à leurs encadrants un parcours professionnel et une validation des compétences ou de l'expérience acquise. A cette fin, il apparaît souhaitable qu'une solution soit rapidement dégagée par les employeurs du secteur pour définir le champ des conventions collectives applicables aux ACI et rattacher ceux-ci à un ou deux OPCA existants.

Cette réforme devrait enfin autoriser la mise en place d'une stratégie mieux coordonnée entre l'État et les collectivités territoriales, permettant de corriger progressivement l'inégalité de l'offre sur le territoire et son inadaptation par rapport à certains publics (les femmes notamment).

Il convient d'insister en conclusion sur l'importance de la concertation et des temps de transition nécessaires pour mettre en œuvre la réforme proposée, si elle devait être engagée : concertation avec les élus, dont l'implication est une condition de réussite du dispositif, temps du débat avec les représentants du secteur de l'insertion, temps de l'adaptation des DRTEFP et DDTEFP dont l'intervention est appelée à évoluer dans ses modalités, temps nécessaire aux modifications législatives, temps de l'adaptation des outils de suivi de gestion de l'ANPE et du CNASEA⁷³.

Les experts sollicités en 2001 pour mener une étude comparative internationale sur les aides aux emplois non marchands dans le cadre d'une évaluation du Commissariat général du Plan et du Conseil National d'évaluation avaient souligné le caractère intraduisible du mot « insertion » dans les dispositifs étrangers. Cette notion franco-française constitue pourtant une force non négligeable pour notre pays, car sa force symbolique mobilise un important réseau de permanents et de bénévoles au profit des publics les plus démunis, que les entreprises ne veulent pas, ne peuvent pas embaucher.

Il apparaît important que l'ensemble des acteurs publics parvienne à tirer parti de ces énergies disponibles par des régulations adaptées, permettant progressivement de sortir ces structures d'une logique encore trop souvent assistantielle ou occupationnelle vers la reconnaissance pleine et entière du statut du salarié accueilli, ayant droit, comme les autres, à une sécurisation de son parcours professionnel et un allongement de sa durée de travail ainsi qu'un accroissement de sa rémunération quand son habileté au travail l'autorise.

À Paris, le 26 mai 2006,

L'inspectrice générale des Finances,



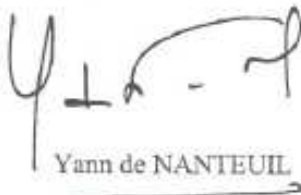
Véronique HESPEL

L'inspecteur des affaires sociales,



Christian LENOIR

L'inspecteur des finances,



Yann de NANTEUIL

L'inspectrice des affaires sociales,



Stéphanie SEYDOUX



avec le concours de

Domitille DESMAZURES,

Stagiaire à l'Inspection générale des Finances

⁷³ Durant cette période de transition, les dispositifs dérogatoires introduits en 2005 devraient probablement perdurer, au moins dans certaines zones géographiques où un accord n'a pu être trouvé avec les départements sur le financement des contrats d'avenir.

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE III : LISTE DES REGIONS, DEPARTEMENTS ET ACI VISITES

ANNEXE IV : LE CONTEXTE DE LA MISSION

ANNEXE V : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE OPUS 3 SUR LES PAYS DE LA LOIRE

ANNEXE VI : PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DES ETUDES AVISO

ANNEXE VII : L'ACCES DES ACI À LA COMMANDE PUBLIQUE

ANNEXE VIII : LA COUVERTURE CONVENTIONNELLE DES ACI

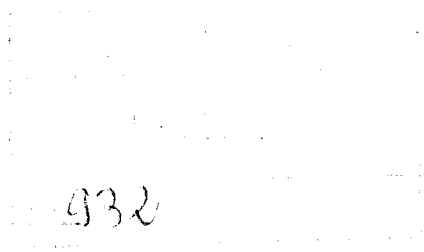
**ANNEXE IX : DEUX EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES
LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE A NANTES ;
L'ECHELON DÉPARTEMENTAL D'INSERTION DE L'ANPE DE VENDEE**

ANNEXE I

LETTRE DE MISSION

*Le Ministre de l'emploi,
de la cohésion sociale et du logement*

*Le Ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie*



→ T. J. J. J. J.
13-12

Paris, le 13 DEC. 2005

**Note à l'attention
de Madame le chef de l'Inspection générale des affaires sociales
et Monsieur le chef du service de l'Inspection générale des finances**

-000-

Objet : Evaluation de la situation économique des ateliers et chantiers d'insertion et de l'impact des dispositions du plan de cohésion sociale.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont les structures d'insertion par l'activité économique qui contribuent à la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Initialement conçues comme des actions ponctuelles, leur réalité a évolué progressivement vers des structures permanentes employant un encadrement permanent et des salariés insertion employés en contrats aidés.

Leur modèle économique repose sur des ressources issues principalement d'aides publiques (Etat et collectivités locales), faiblement de la commercialisation de leurs prestations.

La loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 modifie le dispositif des contrats aidés, renforce les moyens financiers consacrés au secteur de l'insertion par l'activité économique et confère une reconnaissance législative aux ACI à l'article L.322-4-16-8 du code du travail. Une aide à l'accompagnement est créée pour ces structures, qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors. En vue de permettre la consolidation financière des structures et la professionnalisation de leur activité, les moyens du Fonds Départemental de l'Insertion (FDI) sont accrus. Ces dispositions devraient permettre une évolution du modèle économique des chantiers d'insertion par la diversification de leurs activités et une augmentation des ressources issues de la commercialisation.

Les structures portant des ateliers et chantiers d'insertion font cependant valoir que l'ensemble de ces dispositions ne compensent pas le surcoût induit par le taux de prise en charge des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats d'avenir (CA), qui succèdent aux contrats emplois solidarité (CES), ainsi que par l'obligation d'appliquer les conventions collectives aux salariés en insertion.

De nombreuses structures, relayées par des élus, soulignent le risque de disparition auquel elles sont confrontées du fait de l'augmentation de leurs charges de personnel.

Afin de mesurer l'impact des nouvelles dispositions sur la viabilité des structures, leur capacité à poursuivre les missions d'intérêt général qui leur sont dévolues et les marges d'évolution de leur modèle économique (moindre dépendance à l'égard des concours financiers publics, accroissement des recettes de commercialisation, amélioration de leurs résultats en matière de retour à l'emploi dans le respect de méthodes d'accompagnement et de rythmes de parcours adaptés aux difficultés des personnes embauchées), l'Etat doit disposer de sa propre expertise sur la situation financière des associations porteuses d'ateliers et chantiers d'insertion.

Je souhaite en conséquence que soit menée une mission conjointe IGAS/IGF afin d'éclairer les services de l'Etat et l'ensemble des acteurs sur la situation des ateliers et chantiers d'insertion, notamment sur leur équilibre financier, sur leur viabilité, ainsi que sur l'évolution de leur modèle économique qui pourrait être nécessaire.

Cette mission aura un double objectif :

- Evaluer les coûts de fonctionnement des ateliers et chantiers d'insertion. Vous veillerez, au-delà de la structure générale des recettes et charges résultant de l'activité ACI des associations porteuses, à identifier les ressources publiques en provenance d'autres collectivités que l'Etat, la part des charges non financées sur concours public, les modalités de financement de l'ensemble des rémunérations, la compensation du manque de productivité des salariés en insertion par rapport aux salariés du marché ordinaire, l'impact des dispositions du plan de cohésion sociale.
- Vérifier l'adaptation de ces financements à leur objet, et leur efficacité quand au but poursuivi.
- Proposer les ajustements nécessaires pour garantir l'équilibre économique, l'autonomie financière et la diversification des ressources des ateliers et chantiers d'insertion.

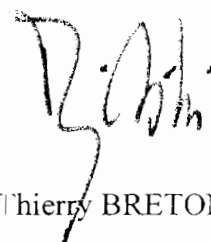
Cette étude devra porter sur une cinquantaine d'ateliers et chantiers d'insertion, choisis en collaboration avec la DGEFP.

Je souhaite que la mission rende ses conclusions pour le mois de mars 2006, afin qu'il puisse en être tenu compte dans le cadre des travaux en cours sur l'évolution du modèle économique des ateliers et chantiers d'insertion qui doivent aboutir avant juillet 2006.

Pour le bon déroulement de cette mission, vous pourrez compter sur la collaboration des services de l'Etat, et notamment de la DGEFP, des DRTEFP et des DDTEFP.



Jean-Louis BORLOO



Thierry BRETON

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Liste des personnes rencontrées au niveau national

I. MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE

Cabinet du Ministre de l'emploi et de la cohésion sociale

M. Jean GODEFROID, conseiller technique

Cabinet du Ministre délégué à la cohésion sociale et à la parité

Mme Claude VIAU, conseillère technique

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Olivier WICKERS, sous directeur

M. Francis BOUYER, chef de mission

M. Patrick LAVERGNE, adjoint

Mme Virginie CHENAL

Direction des relations du travail

Mme Anaïs BRÉAULT, adjointe au sous-directeur en charge des négociations collectives

M. Bertrand MAURIN, chef de la section d'aide à la négociation

M. Alain ROCHEBLOINE, adjoint au chef de section

DARES

Mme Béatrice SÉDILLOT, sous-directeur chargée du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Mme Viviane SILO, chef du département des politiques de l'emploi

II. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Direction générale de l'action sociale

Mme Claire DESCREUX, sous directrice chargée des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Mme Nicole HIRSCH, chef de bureau

III. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET

Cabinet

M. MARTINOT, conseiller technique

Direction du Budget

M. Jean-François CARAYON, sous directeur

M. Arnaud PHELEP, chef du bureau emploi

M. Benoît CHEVALIER, administrateur

Mme DETAIN, chargée de mission

Direction générale du Trésor et de la politique économique

Mme Selma MAHFOUZ, chargée de la sous-direction politiques sociales et emploi du service politiques publiques

M. Cedric AUDENIS, chef du bureau marché du travail et politiques de l'emploi

IV. ASSOCIATIONS

COORACE

Mme Françoise LEROY, vice présidente
Mme Nathalie HANET-KANIA, déléguée générale
M. Xavier COLLARD, membre du bureau national
M. Thierry BATAILLE, responsable d'une structure ensemble

Chantiers écoles

M. Philippe LOUVEAU, délégué général

FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale)

M. Didier PIARD, secrétaire général
Mme Gaëlle de CHARENTENAY, chargée de mission

Jardins de Cocagne

M. Jean-Guy HENKEL, président

Secours catholique « Tissons la solidarité »

M. Jacques BOURGEOIS, responsable du département développement du réseau associatif et partenariats

V. AUTRES PERSONNES RENCONTREES

M. Claude ALPHANDERY, président du Conseil national de l'insertion par l'économique
M. Jacques DUGHERA, secrétaire général du CNIAE

M. Jean-Marie MARX, directeur général adjoint de l'ANPE

M. Pierre LOQUET, professeur à l'université de Valenciennes

La liste des très nombreuses personnes rencontrées au niveau territorial figure dans les rapports relatifs aux régions et départements visités.

ANNEXE III

LISTE DES REGIONS, DEPARTEMENTS ET ACI VISITES

ANNEXE III
LISTE DES REGIONS, DEPARTEMENTS ET ACI VISITES

Région	Département	Structure porteuse	ACI (titre ou activité)	Trait dominant ayant justifié la visite
Basse Normandie	Calvados	Rivières et Bocages	Entretien d'espaces verts	Structure fonctionnant sur un taux élevé de commercialisation avec un public constitué à 90% de Rmistes et en difficulté financière
		Le Cap	BTP	Structure adossée à un CHRS et un CAVA accueillant 100% de Rmistes
			métallerie divers	
Sous total région	1	2	4	

Ile de France	Paris	Défi insertion	Bâtiment (2 chantiers en 2006)	Chantiers qualifiants temporaires en lien avec l'OPAC de Paris	
			2 chantiers Puériculture et auxiliaires de vie	Chantiers temporaires qualifiants dans les services aux personnes	
		ACEPPRIF	Puériculture	Chantiers temporaires pré-qualifiants et qualifiants en lien avec les crèches de Paris	
		Réseau 2000	Touareg : initiation informatique	Chantiers temporaires préparant au passeport de compétences informatiques européen	
			DINIAE	Chantiers temporaires formant des techniciens d'installation, maintenance et conseil pour aide à domicile informatique	
		Médiation Conseil	3 chantiers de rénovation des parties communes d'immeubles	Chantiers de formation (remise à niveau) en lien avec l'OPAC de Paris	
	Seine Saint Denis	ARAPEJ	Multiactivités (espaces verts, voirie, restauration)	Chantier d'insertion de personnes détenues	
		Ménage Services	Repassage	Taux particulièrement élevé de prestations commerciales et faibles sorties vers l'emploi	
		APRAE	Jardins biologiques à Sevran	Chantier politique de la ville, fortement soutenu par les collectivités locales	
		Restaurants du Cœur Aubervilliers	Restauration	Chantier à faible encadrement « professionnel » et bonnes sorties positives	
	Val de Marne	Ateliers sans frontières	Récupération /vente de matériels sportifs et informatiques et chantiers humanitaires	Taux de sortie positive élevés et attractivité des supports d'activité utilisés pour les publics visés	
		Approche	Rénovation et vente d'objets divers	Taux élevé de retour à l'emploi d'un public féminin à 80% DELD	
	Sous total région	3	10	20	

- Annexe III, page 2 -

Région	Département	Structure porteuse	ACI (titre ou activité)	Trait dominant ayant justifié la visite
Midi Pyrénées	Hautes Pyrénées	Villages accueillants	Petit bâtiment	Faiblesse des ressources commerciales et de la participation des collectivités bénéficiaires des prestations
			Environnement, espaces verts	
			Exploitation potagère	
		Passages protégés	Sécurisation des abords scolaires	Originalité et effets positifs externes de l'activité, faiblement couverte par des prestations facturées
		Bigorre solidarité	Collecte et transformation de pain rassis	Structure signalée pour ses performances en terme d'accompagnement, en difficulté financière
Sous total région	1	3	5	

Nord Pas de Calais	Nord	Envol dunkerquois	Récupération et transformation de pain	2 ACI de faible taille tournés vers les travailleurs handicapés, en régression pour des difficultés financières
			Fabrication de bougies	
		ARAS	6 ACI : couture/blanchisserie, puériculture, bâtiment, propreté, jardin, espaces verts conditionnement Bois de chauffage	Structure importante (84 postes conventionnés) Rotation élevée des salariés et taux de reclassement en emploi durable proche des objectifs PLF(18%) grâce à une politique active du PLIE
		AGEVAL	ACI Grands Travaux	Ensemble très important (250 postes conventionnés en ACI) ACI pratiquant l'article 30 du CMP et les EMT ; 35% de taux de retour vers l'emploi durable
		CAL PACT	3 ACI BTP	Structure porteuse comportant 100 permanents. ACI conventionnés pour 80 postes. Absence de facturation des travaux Taux de sorties positives supérieur à 50% et succès en VAE plaquistes
		Serre des Prés	Production et vente de légumes	ACI réalisant un CA commercial significatif pour le secteur d'activité (28%) en forte progression, en difficulté financière néanmoins, 50% de sorties positives,
		MOS'ART	Rénovation bâtiment (hommes)	Insuffisante facturation de l'activité bâtiment Taux d'encadrement plus élevé que la moyenne régionale ; taux de sortie positive limité à 20%. ACI en difficulté financière
Repassage (femmes)				

- Annexe III, page 3 -

Région	Département	Structure porteuse	ACI (titre ou activité)	Trait dominant ayant justifié la visite
Nord Pas de Calais	Pas de Calais	Restaurants du cœur de l'Artois-Ternois	6 ACI, réhabilitation de logements, jardins, cuisine, mécanique, coiffure, toits du cœur, etc..	90% de DELD et RMI, faible taux de commercialisation (5%), taux de sortie positive de 45%
		Avenir services interterritoires	2 ACI dans le bâtiment et la mécanique	Taux de commercialisation nul sur le bâtiment, taux de sortie vers l'emploi durable de 2% mais 40% d'autres sorties positives (15% en formation)
		Artisans du monde	4 magasins écoles de commerce équitable	Commercialisation de 49%, associée à un accompagnement très performant d'un public féminin et jeune (45% de sorties en emploi durable)
		Initiative et promotion	Retraitement de déchets électroniques	Petit ACI créé en 2003 en sérieuse difficulté financière car peinant à trouver un marché et amorçant un changement d'activité
		ACACIAS	5 chantiers de rénovation de bâtiments et 1 de construction d'une piste de sécurité routière	ACI de 66 postes, en forte croissance d'activité, mais facturant encore faiblement ses prestations commerciales et donc en difficulté ;
Sous total région	2	11	41	

Pays de la Loire	Maine et Loire	Mairie d'Angers	Berges de Sarthe	Chantier intégré à la mairie et transféré au CCAS en 2006
		Jardin de cocagne d'Angers	Culture de légumes biologiques	Chantier fortement encadré et subventionné
		ASPIRE	Multi-activités	Ensemble diversifié en développement et à forte activité commerciale
			Petit patrimoine bâti	
			Tri de journaux/jardin	
		Emergences	Restau troc	Structure « politique de la ville » fortement subventionnée et en difficulté
		Maison de quartier de Trélazé	Espace verts	Structure « régie de quartier » fortement subventionnée et en difficulté
	Fil d'Ariane	Tri de déchets	ACI mis en difficulté par les nouvelles modalités des contrats d'avenir	
Val Mauges / La Pommeraye	Entretien espaces naturels	ACI de tri transformé en EI en 2005 du fait d'un niveau trop élevé de produits commerciaux		
	Tri sélectif			
Loire Atlantique	Arbres	2 ateliers de tri de déchets	ACI bénéficiant d'une clause d'insertion d'un marché public article 30	
Vendée	Aucune			
Sous total région	3	8	12	

- Annexe III, page 4 -

Région	Département	Structure porteuse	ACI (titre ou activité)	Trait dominant ayant justifié la visite
Picardie	Oise	Les jardins du plateau picard	2 ACI de production de légumes biologiques	Structure parvenant à couvrir sa production maraîchère par un taux élevé de recettes commerciales tout en assurant un important accompagnement social
		Pays de Bray	Nature et bâtiment Tourbière (travaux d'environnement)	Structure financée uniquement sur subvention, dont le conseil régional, et enregistrant un taux élevé de sorties positives.
Sous total région	1	2	4	

Provence Alpes Côte d'Azur	Bouches du Rhône	Impulse Toit	Déménagement social (2 ACI)	Activité d'utilité sociale, assurant des ressources propres significatives et des parcours positifs vers l'emploi dans les quartiers Nord de Marseille
		Projets pour l'emploi	2 ACI de collecte et recyclage de produits de grande diffusion (dont le pain)	Taux élevé de sorties vers l'emploi et qualité de l'accompagnement assuré auprès de publics arabophones
Sous total région	1	2	4	

TOTAL GENERAL	11	38	90	
----------------------	-----------	-----------	-----------	--

ANNEXE IV

LE CONTEXTE DE LA MISSION

Annexe IV

LE CONTEXTE ET L'OBJET DE LA MISSION

A. Les ateliers et chantiers d'insertion constituent un pôle important du dispositif d'insertion par l'économique, organisé par la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998

La spécificité du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est d'associer un accompagnement social et une activité économique pour donner aux personnes en grande difficulté les moyens d'accéder ultérieurement au marché du travail ordinaire. Ce secteur repose pour une large part sur les ateliers et chantiers d'insertion.

1. Le dispositif juridique d'insertion par l'activité économique défini par la loi de 1998¹

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a défini le cadre juridique de l'insertion par l'activité économique, qui repose sur trois principes majeurs :

* un **conventionnement** systématique par l'Etat avec toutes les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), définissant le cadre d'intervention de ces structures et de financement par l'Etat, le conventionnement ouvrant le droit à l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du SMIC pour les salariés embauchés dans le cadre de ces conventions ;

* un **agrément préalable des publics par l'ANPE**, qui apporte en principe la garantie que les structures recrutent les personnes les plus éloignées du marché du travail en vue de leur retour à l'emploi.

* un pilotage local de l'ensemble du dispositif assuré par un **conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)**, sous la responsabilité du représentant de l'État, associant tous les acteurs locaux, y compris les représentants des structures gestionnaires.

Quatre principaux types de structures composent le secteur de l'IAE, que l'on peut classer en deux « familles » assez différentes selon les modalités d'emploi des salariés :

1. Une famille de structures qui met à disposition d'employeurs extérieurs pour des durées brèves des salariés en difficulté, capables néanmoins d'une certaine autonomie et de travailler en milieu ordinaire sans encadrement permanent sur leur lieu de travail.
 - **Les Associations Intermédiaires (A.I.)** : créées en 1987, elles ont pour objet le prêt de main d'œuvre à des particuliers, des associations des collectivités locales et des entreprises, à titre onéreux mais à but non lucratif, de personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles ; ces mises à disposition sont limitées par la loi dans leur durée et leur renouvellement.
 - **Les entreprises de travail temporaire d'insertion (E.T.T.I.)** : créées en 1994, ces structures mettent des personnes connaissant de réelles difficultés d'emploi à la disposition d'entreprises clientes grâce à des missions d'intérim. Elles peuvent bénéficier d'une aide de l'État, qui s'applique uniquement au financement des postes d'accompagnement avec un taux d'encadrement d'un responsable pour 10 à 15 salariés en insertion en équivalent temps plein (ETP). L'aide au poste d'accompagnement dans les ETTI s'élevait à 18 294 € en 2004.

¹ Source : DARES Premières synthèses Février 2005. L'insertion par l'économique en 2003

2. Une famille de structures qui propose un encadrement collectif du travail des salariés embauchés pour des durées de travail hebdomadaires généralement plus longues :

- **Les entreprises d'insertion (E.I.)** : créées en 1992, elles peuvent embaucher des personnes en grande difficulté en contrat à durée déterminée pour une durée maximale de 24 mois, renouvelable deux fois dans la limite de cette durée. Chaque poste de travail occupé à *temps plein*, pourvu dans le cadre de ces contrats, bénéficiait d'une aide forfaitaire d'un montant annuel de 8 385 € (au 1^{er} juillet 2004). Les EI pouvaient aussi embaucher des salariés en insertion en contrat de qualification ou d'adaptation, contrat d'apprentissage, contrat initiative emploi ou contrat d'orientation. Par ailleurs, les entreprises d'insertion emploient des salariés permanents sur des postes d'encadrement ou pour des tâches techniques.
- **Les chantiers d'insertion** : la loi du 29 juillet 1998 (article L322-4-16) prévoit que l'insertion peut incomber à des structures à but non lucratif, développant uniquement des activités d'utilité sociale permettant l'utilisation des contrats aidés du secteur non marchand, mais aussi à des « *organismes qui produisent des biens et services en vue de leur commercialisation et qui développent des activités présentant un caractère d'utilité sociale* ». C'est sous cette désignation que les ateliers et chantiers d'insertion se sont développés en couvrant des initiatives locales multiformes, temporaires ou permanentes, mises en œuvre souvent à l'initiative des conseils généraux et des communes. Le conventionnement préfectoral leur permet de recourir aux contrats aidés du secteur non marchand (Contrats d'Emploi Solidarité- CES- et contrats d'emploi consolidé -CEC).

Le cadre juridique des chantiers d'insertion, tel qu'il est défini par la loi de 1998, repose sur les mêmes principes que les autres structures d'insertion par l'activité économique. Leur spécificité consiste :

- dans l'attribution de contrats aidés du secteur non marchand (CES ou CEC) pour le paiement des salariés en insertion ;

- dans les conditions fixées à la commercialisation des produits du fait de l'octroi d'aides à l'emploi du secteur non marchand : cette commercialisation doit être indissociable du projet social ou contribuer par nature à la réalisation de ces activités ; les recettes tirées de la commercialisation ne doivent couvrir qu'une fraction « très minoritaire » des charges liées à l'activité (décret du 9 juin 2000).

2. La place des ateliers et chantiers d'insertion dans le dispositif de l'IAE en 2003²

Les données fournies par la DARES sur l'activité des diverses structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) doivent être comparées avec certaines précautions, car les sources d'information de la DARES ne sont pas totalement homogènes entre les ACI et les autres structures.

Toutefois, ces données permettent de constater que les ateliers et chantiers d'insertion pèsent d'un poids important au sein du secteur de l'insertion par l'économique tant par le nombre de structures qui les portent (plus de la moitié des SIAE), le nombre de salariés permanents employés (40% des encadrants des SIAE), le nombre de salariés en insertion présents le 31 décembre (triple de celui des entreprises en insertion), et le volume d'heures travaillées calculé en ETP, comme le montre le tableau ci-après.

² Source : Premières informations DARES Février 2005

Tableau 1
Données comparées sur les SIAE en 2003

	AI	EI	ETTI	ACI
Nombre de structures	922	887	263	1 900
Salariés permanents en ETP	3 288	5 534	865	6 000
Salariés embauchés ou mis à disposition dans l'année	174 737	14 020	39 242	42 660
Nombre de salariés en insertion employés au 31-12	ND	10 333	ND	36 915
Milliers d'heures travaillées	32 873	ND	9 826	ND
Soit en équivalent temps plein ³	20 520	10 333	6141	21 094
Durée annuelle de travail par salarié ⁴	188	1 179 s	250	786

Ce tableau fait apparaître que le nombre d'heures travaillées dans l'année par chaque salarié transitant par les AI et les ETTI est nettement plus faible que celui des salariés embauchés en EI et ACI. Le temps de travail hebdomadaire d'un salarié en EI est de 35 heures, alors que celui du salarié en ACI est de 20 heures du fait des règles qui s'appliquent aux contrats CES (30 heures en CEC), ce qui explique la différence de leurs durées annuelles de travail.

On peut noter que, *le nombre de conventions signées bénéficiant aux ACI s'est élevé d'après la DARES à 64 490 en 2003* (dont 57 400 CES et 7 090 CEC) *soit 16% des contrats aidés du secteur non marchand* signés cette année là (409 043 dont 281 396 CES et 127 647 CEC⁵).

B. Le positionnement et le financement des ACI ont été sensiblement modifiés par la loi de programmation de la cohésion sociale

1. Les avancées introduites par la loi de programmation de la cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a opéré *une importante reconnaissance législative des ateliers et chantiers d'insertion, qui s'est accompagnée d'une révision significative du financement du dispositif.*

a) Une définition législative de la fonction des ACI

Le nouvel article L322-4-16-8 du Code du travail, créé par la loi, indique que « *les ateliers et chantiers d'insertion sont des dispositifs portés par un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou par un organisme de droit privé à but non lucratif ayant pour objet l'embauche de personnes mentionnées au I de l'article L 322-4-16* (c'est-à-dire les bénéficiaires des nouveaux **contrats d'accompagnement dans l'emploi**, créés par la loi et se substituant aux CES et CEC) *afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle, en développant des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale et qui a conclu avec l'Etat une convention visée à l'article précité. Les ateliers et chantiers d'insertion assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives de personnes mentionnées au T de l'article L 322-4-16* (c'est-à-dire les bénéficiaires des

³ Calcul approché de la mission : effectué d'après le volume d'heures indiqué par la DARES pour les AI et ETTI, en appliquant la clef ETP utilisée par la DARES pour les ETTI, et en considérant que le taux d'occupation du 31-12 indiqué pour les EI et ACI a été constant sur l'année, **ce qui n'est pas vérifié**. Il a été considéré par ailleurs que le nombre d'heures travaillées par les salariés présents était de 20 heures hebdomadaires dans les ACI (calcul simplifié compte tenu de la faible proportion de CEC) et 35 heures dans les EI.

⁴ Calculs approchés de la mission figurant en italiques: pour les AI et les ETTI le volume d'heures indiqué par la DARES est divisé par le nombre de salariés. Pour les EI et les ACI le volume d'heures annuel correspondant un horaire hebdomadaire de 35 heures pour les EI et 20 heures pour les ACI est corrigé par le ratio effectifs présents au 31/12 sur effectifs embauchés dans l'année, qui permet d'approcher la durée moyenne des contrats des salariés. Pour les ACI, celle-ci (10 mois) est un peu supérieure aux moyennes observées par la mission dans ses investigations qui est plutôt de 8 à 9 mois.

⁵ Source : DARES Premières synthèses Décembre 2005 N° 48-1.

nouveaux **contrats d'avenir** créés par la loi et se substituant aux CES et CEC) *et organisent le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable*».

b) La révision du contenu et des modalités de financement des contrats aidés du secteur non marchand par l'Etat

La loi de programmation pour la cohésion sociale (PCS) dispose que les contrats de travail conclus en vertu des conventions ouvrant droit aux nouveaux contrats aidés du secteur non marchand, sont des contrats de travail de droit privé à durée déterminée passés en application de l'article L122-2 du Code du travail. Elle précise que « *sous réserve de clauses contractuelles ou conventionnelles plus favorables* », les bénéficiaires des contrats aidés perçoivent un salaire égal au SMIC.

Ce faisant, **les salariés bénéficiaires des contrats aidés se voient reconnaître un statut salarié de droit commun**, leur ouvrant droit notamment au bénéfice de la formation professionnelle des salariés de droit privé et aux avantages des conventions collectives du secteur professionnel dont relève l'atelier d'insertion les employant.

La loi précise que les exonérations de cotisations et contributions patronales de Sécurité sociale dans la limite du SMIC, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et de la taxe due au titre de la construction sont prises en charges par l'Etat. ***Au-delà de cette exonération, une aide mensuelle de l'Etat pour ces nouveaux contrats était fixée*** selon des modalités distinctes pour les deux types de contrat aidés du secteur non marchand ainsi créés :

- Pour **les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**, ouverts aux « *personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi* », l'aide est subordonnée à la conclusion de CDD de 6 mois minimum dans la limite de 24 mois, à temps plein ou partiel, ***sur la base de 20 heures hebdomadaires minimum de travail*** ; une aide mensuelle de l'Etat, fixée par arrêté du préfet de région dans la limite de 95% du SMIC brut, est prévue par la loi.
- Pour **les contrats d'avenir (CA)**, ouverts aux **titulaires de minima sociaux**, (bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API ou de l'AAH⁶ depuis 6 mois au cours des 12 derniers mois), l'aide est subordonnée à la conclusion de CDD de 2 ans dans la limite de 3 ans, voire 5 ans, ou par dérogation de CDD d'une durée comprise entre 6 mois et 24 mois, renouvelables 2 fois, sur la base de ***26 heures hebdomadaires minimum de travail*** ; le financement du dispositif d'aide est plus complexe que celui des CAE et fondé sur la prise en compte d'une activation des minima sociaux.

L'aide aux contrats d'avenir comporte selon la loi :

- une aide forfaitaire égale au montant du RMI garanti à une personne isolée soit 425,40 € par mois, versée par le département quand le bénéficiaire est Rmiste, par l'Etat quand le bénéficiaire touche un autre minimum social ;
- ***avant le 1^{er} mars 2006***, une aide dégressive correspondant le 1^{er} semestre à 90% du solde restant à la charge de l'employeur après déduction de l'aide forfaitaire, 75% le second semestre et 50% les années suivantes ; ***après le 1^{er} mars 2006***, l'aide devait passer à 75% la première année, 50% la deuxième année. La base prise en compte est donc le SMIC brut.

⁶ RMI : revenu minimum d'insertion ; ASS : allocation spécifique de solidarité ; API : allocation de parent isolé ; AAH : allocation aux adultes handicapés

- Annexe IV, page 5 -

Le niveau de la prise en charge publique (Etat et accessoirement Département) des salaires versés, ainsi définie pour les contrats aidés du secteur non marchand, était le plus élevé du dispositif des nouveaux contrats aidés, mis en place par la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Elle s'établit de la façon suivante sur la base du dernier taux du SMIC dans les ACI, selon les différents taux de prise en charge⁷ par rapport au système antérieur :

Tableau 2

Comparaison de la prise en charge par l'Etat des contrats aidés du secteur non marchand

SMIC 8,03 €	CES 95% chantier d'insertion	CEC 80%	CAE 95%	CA 90% chantier d'insertion
Horaire hebdomadaire	20	30	20	26
Rémunération brute mensuelle théorique de référence	696	1044	696	905
Coût mensuel total employeur compte tenu des exonérations de charges sociales	726	1090	775	1007
Aides publiques complémentaires aux exonérations	687	869	661	938
Dont aide du Département				425
Charge résiduelle mensuelle pour l'employeur	39	221	114	68
Charge horaire de l'employeur	0,45 €	1,70	1,31	0,60
Aide annuelle publique par ETP (35 heures)	14 427	12 166	13 880	15 152
Aide annuelle publique par poste conventionné	8 244	10 428	7 932	11 256

Sur la base d'un taux de 90%, l'aide de l'Etat est plus élevée pour le contrat d'avenir que pour le CAE à 95% : le remboursement est en effet assuré sur la base des charges résiduelles de l'employeur, toutes charges patronales comprises, alors que pour le CAE, le taux de 95% s'applique à une assiette plus limitée, le SMIC brut non chargé.

On constate une baisse de la prise en charge moyenne de l'Etat entre le CES et le CAE, l'assiette prise en compte pour les charges des employeurs ayant augmenté (cotisations à l'ARRCO et à la formation professionnelle dorénavant exigibles), l'assiette servant au calcul de l'aide publique ayant été modifiée : l'aide publique a baissé pour un même volume d'heures.

Les écarts entre les coûts annuels par place aidée s'expliquent pour ces mêmes raisons.

c) Un accroissement des aides budgétaires de l'Etat consenties par ailleurs à l'IAE

La loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit un important renforcement des moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique et plus particulièrement des moyens alloués aux ateliers et chantiers d'insertion, objectifs pris en compte dans les lois de finances pour 2005 et 2006.

Le montant global des crédits budgétaires consacrés directement à l'insertion par l'économique a été accru de 84% entre 2004 et 2006 et atteint dans le projet de loi de finances pour 2006 un montant total de 81 M€ se répartissant de la façon suivante :

- 14 M€ pour les entreprises d'insertion, dont l'aide au poste de travail a été portée en juillet 2005 à 9 681 € (14 000 postes conventionnés);

⁷Source calculs Aviso et tableaux joints à l'annexe VI

- 13 M€ pour les associations intermédiaires, dont l'aide au poste d'accompagnement a été portée en juillet 2005 à 51 000 € (600 postes conventionnés) ;
- **24 M€ pour les ateliers et chantiers d'insertion, du fait de la création d'une nouvelle aide à l'accompagnement dont le montant, fixé par arrêté, ne peut excéder 15 000 € par chantier d'insertion dans la limite de 45 000 € par structure porteuse;**
- 18 M€ pour les crédits des fonds départementaux d'insertion (FDI) qui ont été multipliés par 2,5 entre 2004 et 2005 et dont une circulaire du 28 juillet 2005 de la DGEFP a précisé les modalités d'emploi : financement d'aides au démarrage, au développement, à la consolidation, au conseil, à la professionnalisation des structures, dont peuvent bénéficier les ACI comme les autres structures d'insertion ;
- 12 M€ pour un fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'activité économique (doté de 4 M€ en 2004), leur facilitant l'accès au crédit.

Ces moyens s'ajoutent à d'autres préexistants :

- le « DLA » (dispositif local d'accompagnement), mis en place en 2001 par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations, qui offre à toutes les associations ayant des missions d'utilité sociale un soutien dans leur stratégie de développement de projet, consolidation d'emploi ou consolidation financière.
- Les dotations d'appui social individualisé, gérées par la direction générale de l'action sociale, qui peuvent bénéficier ponctuellement dans certains départements à certaines structures d'insertion.

Parallèlement, en confiant la gestion des aides afférentes à l'IAE au Centre national pour l'aménagement des structures agricoles (CNASEA), l'Etat a mis au service du secteur des outils de paiement et de suivi, susceptibles d'être plus performants et plus rapides, tandis que les tâches de gestion des services extérieurs du travail et de l'emploi étaient allégées, leur permettant en principe de consacrer davantage de moyens au pilotage stratégique du secteur.

2. Les difficultés soulevées par ce nouveau dispositif pour les ateliers et chantiers d'insertion

Les grandes fédérations d'associations gérant les ateliers et chantiers d'insertion mais aussi les élus ont rapidement fait connaître aux autorités responsables les difficultés que soulevait ce nouveau dispositif pour les ateliers et chantiers d'insertion. La situation a conduit les pouvoirs publics à prendre un certain nombre de mesures d'aménagement immédiat et à engager des travaux d'expertise.

a) Les difficultés soulevées par l'application de la loi

Plusieurs difficultés ont été évoquées, tenant toutes aux modalités définies pour le financement des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement vers l'emploi.

1) Les premières tenaient aux conditions posées pour les contrats d'avenir :

- a. La durée hebdomadaire minimale de travail de 26 heures conduisait à une réorganisation des horaires de travail des salariés en insertion difficile à envisager pour un certain nombre de chantiers ; les avis étaient néanmoins partagés entre les associations, certaines d'entre elles estimant qu'il fallait assurer aux salariés bénéficiaires une rémunération du travail qui ne les place pas en dessous du seuil de pauvreté ;
- b. La durée minimale des contrats initialement prévue (2 ans) paraissait trop longue à certains ;

- c. La dégressivité envisagée du taux de prise en charge des contrats d'avenir a été également très contestée par les associations ;
 - d. Un certain nombre de conseils généraux ont refusé de s'engager dans le financement des contrats d'avenir, en raison de la charge qui pouvait résulter pour eux de l'activation du RMI : le montant moyen calculé de façon « théorique » pour l'aide forfaitaire en fonction du RMI versé à un célibataire, excède en effet de facto le montant réellement payé en moyenne pour le bénéficiaire du RMI (les bénéficiaires du RMI pouvant disposer de revenus accessoires pris en compte lors de la liquidation des prestations) ; en outre, précédemment à la décentralisation des crédits du RMI, l'Etat ne procédait pas à cette « activation ».
- 2) D'autres difficultés soulevées tenaient aux modalités de financement prévues pour les contrats d'accompagnement vers l'emploi : les associations ont fait valoir que le remboursement assuré par l'Etat des charges salariales imputables aux salariés en insertion, se traduisait par une augmentation significative de la part résiduelle restant à la charge des employeurs par rapport au dispositif antérieur des CES, selon un raisonnement difficilement contestable, comme le montre le tableau 2 ci-dessus.
 - 3) Un troisième type de difficultés tenait à la suppression du financement public antérieur de la formation, assuré dans le cadre des CES et des CEC (de 400 heures par an), suppression justifiée par la décentralisation des crédits de formation professionnelle dans les régions.
 - 4) Certaines dispositions gênaient plus particulièrement les représentants des collectivités territoriales :
 - a. Le bénéfice des contrats n'était plus ouvert aux communes ou EPCI qui géraient directement des chantiers d'insertion mais était réservé aux CCAS ;
 - b. L'agrément obligatoire de l'ANPE pour la sélection des publics bénéficiant du RMI était vivement contesté.
 - 5) Les dernières difficultés soulevées enfin tenaient à l'absence de prise en charge, dans le cadre des nouveaux contrats aidés des effets salariaux des dispositions conventionnelles applicables dorénavant aux salariés des ateliers et chantiers d'insertion.

b) Les mesures conservatoires prises

Dès le 5 avril 2005, les ministres, chargés de l'emploi et du budget, autorisaient le maintien du taux de 90% pour les contrats d'avenir conclus dans les ateliers et chantiers d'insertion, l'abaissement à 6 mois de la durée minimale de ces contrats et enfin prévoient la possibilité de prendre en charge à hauteur de 105%, au titre des contrats d'accompagnement vers l'emploi, les salaires versés aux jeunes en difficulté d'insertion.

Très vite également, les communes et les EPCI se sont vues ouvrir le droit d'être éligibles aux nouveaux contrats.

Par ailleurs, dans un décret du 31 août 2005, relatif aux conditions de conventionnement des ateliers et chantiers d'insertion, les règles relatives au plafond maximum des recettes commerciales des chantiers étaient précisées et assouplies : celles-ci ne peuvent couvrir qu'une part inférieure à 30% des charges des activités d'insertion mais « *cette part peut être augmentée sur décision du représentant de l'Etat dans le département, sans pouvoir atteindre 50% après avis du CDIAE, si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales.* »

Des amendements ont été introduits ensuite dans la loi de retour à l'emploi pour fixer la durée minimum des contrats d'avenir à 20 heures dans les ACI et supprimer la procédure d'agrément de l'ANPE pour les publics bénéficiaires du RMI.

Restaient néanmoins posées entièrement trois questions concernant :

- le financement de la charge résiduelle des contrats par les employeurs, hors convention collective ;
- le financement des incidences salariales des dispositions conventionnelles applicables aux salariés en insertion ;
- le financement de la formation professionnelle des bénéficiaires des contrats aidés du secteur non marchand.

C'est dans ces circonstances que le principe d'une mission d'expertise sur la situation financière des ateliers et chantiers d'insertion par l'IGAS et l'IGF a été décidé, parallèlement à la saisine de la direction des relations du travail sur la détermination du champ des conventions collectives applicables au secteur.

ANNEXE V

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE OPUS 3 SUR LES PAYS DE LA LOIRE

Principaux enseignements tirés de l'étude d'avril 2004
« Etat des lieux de l'insertion par l'activité économique dans les Pays de la Loire »
Opus 3/Avise

Cette étude a été établie par le cabinet OPUS 3 à l'initiative du CNAIE (Conseil national de l'Insertion par l'Activité Economique) et soutenue par AVISE (Agence de valorisation des initiatives sociales), la DGEFP et la DGAS. Elle s'est déroulée pendant quinze mois (de janvier 2003 à avril 2004) selon une méthode participative associant les différents acteurs. Elle tire les enseignements des réponses adressées à un questionnaire portant sur l'année 2002 par 219 structures d'insertion par l'économique, sur 344 recensées.

Ne sont repris dans cette présentation que les enseignements de l'étude qui pouvaient être utiles à la mission interministérielle, en permettant de situer les ACI au sein de l'IAE quand ces éléments étaient disponibles sur le site Internet d'AVISE et donc publics.

I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'IAE DANS LES PAYS DE LA LOIRE

A. Une offre riche mais inégalement répartie sur le territoire

Les 344 structures recensées dans la région en 2002 permettaient de salarier 23 000 personnes, dont 2 525 en ateliers protégés : hors ces ateliers, *les SIAE des Pays de Loire comptent, proportionnellement à la population, 25% de salariés en insertion de plus qu'ailleurs en France.*

L'âge moyen des structures était de 12 ans et leur rythme de création en baisse au cours des dernières années. 80% d'entre elles n'ont qu'une implantation.

Les chantiers d'insertion offrent le tiers des places conventionnées, cette proportion étant néanmoins assez variable selon les départements, comme le montre le tableau suivant :

Répartition de l'offre d'insertion par famille de structure et par département
(postes d'insertion en ETP)

	Loire Atlantique	Maine et Loire	Vendée	Sarthe	Mayenne	Pays de la Loire
Atelier de CHRS	13%	10%	3%	1%	11%	8%
Chantier d'insertion	39%	25%	28%	37%	33%	33%
AI	22%	30%	53%	36%	45%	32%
Régie de quartier	1%	2%	-	-	-	1%
GEIQ	5%	2%	-	3%	-	3%
EI	19%	19%	11%	18%	3%	17%
ETTI	1%	12%	5%	5%	8%	6%
Total IAE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Questionnaire Opus3 et Tableaux statistiques annuels (Traitement Opus 3)

L'étude fait apparaître que *l'offre d'accueil et d'insertion des SIAE dans les Pays de Loire est plutôt située dans les communes les plus denses mais surreprésentée dans les communes de moyenne densité au détriment tant des communes rurales que des communes les plus urbaines.*

- 20% de la population vivant dans les zones les moins densément peuplées ne bénéficie que d'1% de l'offre d'insertion ;
- les 20% de la population résidant dans les communes à la densité la plus forte ne bénéficient que de 14% de l'offre d'insertion.

L'étude relève une *inadaptation des capacités d'accueil à la répartition géographique des publics prioritaires* :

- la répartition comparée de la population des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) et des capacités d'accueil de l'IAE fait apparaître que l'offre est très insuffisante dans les zones les plus rurales (5% de l'offre pour 20% de la population DELD), insuffisante dans les zones les plus urbaines (7% de l'offre pour 16% des DELD) et nettement surabondante pour les zones situées dans le deuxième et le troisième quintile (65% de l'offre pour 40% des DELD).
- sous l'angle de la population bénéficiant du RMI, les constats sont un peu différents : en effet, la population RMI, rapportée à la population totale, est moins présente dans les territoires ruraux et très concentrée dans les zones à forte densité urbaine. Le déficit de l'offre est donc moins marqué dans les zones rurales (15% de l'offre pour les 20% de la population RMI situées dans les zones moins denses) mais l'insuffisance de l'offre en zone de forte densité est encore plus marquée (20% de l'offre pour 39% de Rmistés).

Il est relevé par les auteurs de l'étude que les chantiers d'insertion sont un peu plus présents que les autres structures de l'IAE dans les plus petites communes.

B. Des volumes de public pris en charge et des durées de travail hebdomadaires très différenciés selon les types de structures

La plupart des postes offerts par les SIAE ne sont pas des postes durables à temps plein, en raison des textes qui définissent les contrats de travail offerts par chaque type de structure. Les ateliers protégés se distinguent des autres SIAE par un nombre d'ETP proche du nombre de salariés accueillis, ce qui est cohérent avec leur objet : offrir des emplois durables à temps plein à des publics handicapés (agrés COTOREP).

Les 20 286 salariés dans les Pays de Loire par les structures de l'IAE, hors ateliers protégés, n'occupaient en 2002 que 3 805 postes exprimés en équivalent temps plein.

De grands écarts pouvaient être constatés quant au volume des publics gérés :

Offre d'emplois d'insertion par type de structure

	Nombre de salariés en insertion (personnes)	Nombre de salariés en insertion (ETP)	ETP par salarié
AI	15.590	1.146	0,07
Chantier d'insertion	2.053	1.163	0,57
ETTI	1.506	205	0,14
EI	779	604	0,77
Régie de quartier	63	36	0,57
GEIQ	153	107	0,70
Atelier de CHRS	440	303	0,69
Ateliers protégés	2.526	2.447	0,97
Total	23.110	6.011	0,26

Source : Questionnaires Opus 3, tableaux statistiques annuels, DRTEFP Pays de la Loire, Traitement Opus 3 et DRTEFP des Pays-de-la-Loire pour les Ateliers protégés

Les associations intermédiaires salarient les deux tiers des personnes en insertion dans les pays de Loire mais pour des temps de travail très faibles (à peu près un mois par an et par personne). Les durées de travail offertes par les ETTI sont à peine supérieures.

Les chantiers d'insertion salarient 2 132 personnes pour un temps de travail moyen légèrement supérieur à un mi-temps (la situation des régies de quartier est sensiblement comparable).

Les durées de travail offertes dans les entreprises d'insertion et les GEIQ sont significativement supérieures (de l'ordre d'une durée annuelle de 9 mois à plein temps).

C. Des taux d'encadrement technique et social variables selon les types de structures

L'étude dénombre près de 1 900 salariés permanents qui consacrent les deux tiers de leur temps à l'encadrement technique et social des 23 000 salariés en insertion. *Le taux d'encadrement moyen se situe à 11,2 personnes accueillies ou 3,3 ETP salarié en insertion pour un encadrant salarié avec une tendance à l'augmentation de ce taux au cours du temps.*

L'apport du bénévolat est estimé à 11% du temps d'encadrement total, pour moitié dans des fonctions administratives, pour moitié dans des fonctions d'encadrement social et technique, ce qui est loin d'être négligeable.

Ces taux d'encadrement (salarié et bénévole) sont très variables selon les divers types de structure et généralement supérieurs dans la région Pays de Loire à la moyenne française : ils s'établissaient en 2002 à :

- 1 permanent ETP pour 63 salariés dans les AI (pour 56 en France) ;
- 1 permanent ETP pour 42,9 salariés dans les ETTI (pour 43,9 en France) ;
- 1 permanent ETP pour 1,7 salariés dans les EI (pour 2,5 en France) ;
- 1 permanent ETP pour 4,81 salariés dans les ACI (données France non indiquées)¹.

La masse salariale distribuée par les SIAE représentait 120 M€ en 2002 et les autres postes du compte d'exploitation 42 M€. La part de la masse salariale des salariés en insertion par rapport aux salariés en insertion, de 62% en moyenne, était extrêmement variable selon les types de structures, comme le montre le tableau suivant :

Type	Masse salariale (K€)			Part de l'insertion
	Insertion	Permanents	Total	
Régie de quartier	518	400	918	56%
GEIQ	1.334	192	1.526	87%
ETTI	2.627	768	3.395	77%
Atelier de CHRS	4.011	1.752	5.763	70%
EI	11.288	9.756	21.044	54%
AI	14.893	5.897	20.790	72%
Chantier d'insertion	16.096	12.767	28.864	56%
Total hors AP	50.767	31.534	82.301	62%
Atelier protégé	22.560	13.810	36.371	62%
Total général	73.328	45.344	118.672	62%

La proportion de la masse salariale des encadrants dans les ACI et régies de quartier représente 44 % de la masse salariale totale. Elle ne se différencie pas globalement de la proportion constatée dans les EI.

En revanche les fonctions assurées par les encadrants selon les différents types de structure apparaissent très différentes : en moyenne, l'étude estime que les tâches administratives absorbent 32% des temps des permanents, l'accompagnement social 31% et l'encadrement technique 37%. Dans les chantiers d'insertion, ces proportions sont estimées respectivement à 26%, 32% et 42%. La part du temps consacré à l'accompagnement social différencie nettement l'encadrement des ACI par rapport à celui des EI, puisque dans ces dernières le temps des encadrants est consacré pour l'essentiel à l'encadrement technique (60%) et plus accessoirement à l'accompagnement social (14%).

¹ Les taux d'encadrement ainsi calculés par le cabinet Opus 3 sur les ACI en 2002 diffèrent de ceux calculés par le cabinet Aviso, la mission interministérielle n'ayant pu, compte tenu de la brièveté de ses délais d'investigation, procéder à une élucidation de ces différences.

D. Des publics accueillis en réelle difficulté

1. La fonction d'accueil

L'étude met en lumière d'une façon générale une fonction d'accueil et d'orientation exercée par les structures d'insertion, qui concerne un public plus large que celui qu'elles salarient : 30 908 personnes ont été accueillies en 2002, ce qui correspond à 1,52 fois le nombre des personnes salariées. Mais cette fonction est très inégalement assurée selon les départements : le taux est d'1,77 en Loire-Atlantique et dans le Maine-et-Loire ; il est d'1,48 dans la Sarthe, mais d'1,11 en Vendée, 0,86 en Mayenne.

Le tableau ci-après fait apparaître que le public des chantiers d'insertion était en 2002 beaucoup plus fréquemment orienté par les services sociaux départementaux, les missions locales et PAIO et les CCAS et mairies que le public des autres structures. La proportion des candidatures spontanées serait l'une des plus faibles (7% contre 31% en moyenne). L'ANPE n'était à l'origine du contact que dans 7% des cas. Les PLIE n'étaient à l'origine du contact que dans 6% des cas.

Les origines des personnes accueillies

Origine du public	Part du public par source	Type de structure d'insertion							
		AI	Chantier d'insertion	ETTI	GEIQ	EI	Régie de quartier	Atelier protégé	Atelier de CHRS
Candidature spontanée	31%	47%	7%	33%	5%	12%	56%	49%	10%
Service social départemental	14%	8%	37%	5%	3%	6%	10%	0%	6%
Missions locales et PAIO	9%	9%	15%	6%	16%	5%	3%	7%	3%
CCAS – Mairies	9%	10%	11%	4%	1%	4%	6%	0%	10%
Autres SIAE	7%	5%	2%	23%	20%	12%	1%	0%	0%
ANPE	6%	7%	7%	2%	0%	24%	0%	0%	2%
PLIE	5%	2%	6%	12%	14%	12%	12%	0%	0%
Associations (hors SIAE)	4%	3%	4%	2%	14%	6%	2%	7%	10%
Centres d'hébergement	4%	1%	4%	2%	3%	1%	1%	0%	26%
Réseaux propres	3%	5%	0%	2%	0%	7%	0%	0%	0%
COTOREP	2%	1%	4%	1%	0%	3%	5%	22%	0%
Organismes de formation	2%	2%	0%	3%	9%	7%	2%	14%	0%
Hôpitaux et réseaux de santé	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	24%
Justice	1%	1%	2%	2%	0%	1%	2%	0%	7%
Secteur privé	1%	1%	0%	5%	15%	0%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Questionnaire Opus 3 (191 réponses analysées)

2. Le profil des publics salariés

Pris dans leur ensemble, *les salariés des SIAE ont une structure d'âge semblable à celle des demandeurs d'emploi*. D'après les informations recueillies par l'étude, dans les chantiers d'insertion, cette proportion était identique, les jeunes de moins de 26 ans représentant 24% du public salarié, les plus de 50 ans 12%.

Si d'une façon générale, la population féminine est surreprésentée dans la population en insertion², ce n'est pas le cas de la population accueillie *dans les chantiers d'insertion* et les régies de quartiers : *les femmes ne représentaient que 35% des publics accueillis, alors qu'elles représentaient 54% des DEFM*.

² Du fait essentiellement des métiers développés par les associations intermédiaires.

Les informations publiées font apparaître globalement que *parmi les salariés en insertion, 68% sont des demandeurs d'emploi, 33% sont des chômeurs de longue durée, 23% seulement sont bénéficiaires du RMI, 16% sont des chômeurs non inscrits à l'ANPE*. Les autres publics (20%) sont des travailleurs handicapés, des jeunes en grande difficulté, des personnes relevant de la PJJ ou de la désintoxication ou bénéficiant d'un accompagnement social spécifique. Selon les départements, 9 à 17% des allocataires du RMI, 15 à 38% des demandeurs d'emplois de longue durée bénéficient d'une opportunité d'insertion offerte par ces structures. Les informations publiées ne permettent pas de différencier ces chiffres selon les types de structure et de repérer les caractéristiques des ACI selon ces catégories administratives.

Les problématiques rencontrées par les publics en insertion sont analysées à travers les réponses au questionnaire adressé par les structures d'accueil³. Il en ressort que *les trois principales difficultés rencontrées sont l'absence de formation qui concerne 61% des publics en insertion, le manque de mobilité, qui concerne 43 % des personnes, la santé qui en concerne 33%*.

A travers le tableau ci-dessous, le public des chantiers d'insertion peut être caractérisé par rapport à celui des autres structures d'insertion. Pour la plupart des critères, le public des ACI ne se différencie pas nettement des moyennes globales observées, sinon sous l'angle de l'isolement social (36% par rapport à une moyenne de 18%), de l'addiction (24% par rapport à 15%), de la souffrance psychique (26% contre 15%), des troubles du comportement (19% contre 13%), des problèmes de justice (17% contre 6%) et de l'illettrisme (12% contre 8%). En revanche l'absence de formation n'est relevée que pour 50% du public accueilli, alors qu'elle est relevée dans 61% des cas pour l'ensemble des structures.

Les problématiques rencontrées par le public en insertion

Problématique rencontrée	Totalité du public	Type de structure d'insertion							
		Chantier d'insertion	EI	Régie de quartier	ETTI	AI	GEIQ	Atelier de CHRS	Atelier protégé
Absence de formation	61%	60%	71%	80%	52%	62%	74%	64%	15%
Manque de mobilité	43%	43%	35%	27%	54%	46%	13%	26%	6%
Santé	33%	30%	19%	13%	22%	35%	0%	74%	1%
Isolement social	18%	36%	22%	10%	12%	9%	1%	78%	14%
Addiction	15%	24%	14%	13%	6%	9%	9%	76%	0%
Souffrance psychique	15%	26%	21%	23%	7%	8%	1%	62%	6%
Troubles du comportement	13%	19%	14%	15%	19%	5%	37%	49%	15%
Logement	12%	19%	14%	4%	12%	5%	12%	74%	6%
Surendettement	12%	13%	18%	8%	13%	8%	6%	39%	5%
Analphabétisme	8%	9%	11%	14%	8%	7%	0%	22%	3%
Manque de disponibilité	8%	10%	5%	9%	7%	8%	1%	14%	0%
Illettrisme	8%	12%	12%	11%	12%	5%	6%	10%	4%
Handicap physique	7%	9%	8%	8%	3%	4%	3%	46%	23%
Handicap mental	6%	9%	4%	2%	1%	2%	0%	45%	61%
Justice	6%	17%	9%	5%	5%	2%	9%	22%	0%
Inactivité prolongée	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	3%	0%
Problèmes familiaux	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Manque de motivation	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Autre difficulté	2%	4%	1%	0%	3%	0%	0%	10%	2%
Total	270%	342%	279%	240%	236%	216%	173%	714%	163%

Source : Questionnaire Opus 3 (172 réponses exploitées soit 50% des structures de la région)

Les auteurs soulignent que les personnes cumulent d'un à trois problèmes dans la moitié des SIAE (2,7 en moyenne). Dans 10% des structures elles en cumulent au moins cinq. Les CHRS et les ACI sont particulièrement touchés par ce phénomène : dans les CHRS le public cumulerait 7,5 difficultés en moyenne, sur les chantiers d'insertion 3,42 difficultés en moyenne.

³ Les auteurs soulignent que ces informations peuvent être soumises à certains biais (les réponses peuvent refléter la sensibilité sociale plus ou moins grande des accueillants) mais qu'elles peuvent néanmoins constituer des indicateurs fiables des difficultés des publics accueillis.

3. Les actions de formation

L'étude fait apparaître le budget moyen de formation consacré à la formation par les différentes structures :

Budget formation moyen des SIAE et accès des personnes en insertion à la formation

	Budget moyen de formation	Budget total de formation	% alloué au public en insertion	% personnel en insertion recevant une formation
AI	4.392	118.597	54,3	6,8
Chantier d'insertion	7.118	327.439	82,9	58,5
Atelier protégé	12.129	157.677	60,7	53,4
EI	14.521	377.550	53,7	43,4
ETTI	24.110	168.770	52,1	8,5
GEIQ	102.198	408.790	97,0	75,0
ENSEMBLE	12.541	1.567.648	66,1	41,3
Nombre total de réponses	123	123	100	94

Source : Questionnaire Opus 3 (123 réponses)

Il ressort de ce tableau que le budget moyen de formation directement inscrit dans les budgets des structures était l'un des plus faible pour les ACI. Mais une grande part de ces budgets de formation était financée à l'extérieur des structures, comme le montre le tableau suivant :

Répartition du budget formation des SIAE (interne/externe, formation professionnelle, recherche d'emploi)

	% formation sous-traitée	Part du budget allouée			Total
		à la formation professionnelle	à la formation recherche d'emploi	aux autres formations	
AI	68,2	86%	4%	10%	100%
ETTI	100,0	100%	0%	0%	100%
Atelier protégé	82,0	92%	0%	8%	100%
EI	43,0	90%	6%	4%	100%
Chantier d'insertion	71,0	62%	26%	12%	100%
GEIQ	100,0	100%	0%	0%	100%
ENSEMBLE	69,7	92%	4%	4%	100%
Nombre de réponses	86	86	86	86	86

Source : Questionnaire Opus 3

Les chantiers d'insertion se distinguent par la plus faible part des budgets de formation consacrés à la formation professionnelle et la part significative des budgets consacrés à la formation « recherche d'emploi » et « autres formations », qui, selon les auteurs de l'étude, peut s'expliquer par la nature de leur activité, en début de parcours, « permettant de remobiliser des personnes en difficulté, sans que forcément leur projet professionnel soit situé dans le secteur d'activité du chantier ».

4. Les sorties du public

Il ressort de l'exploitation des tableaux statistiques annuels 2002, que *les sorties vers l'emploi salarié s'établissaient respectivement à 25,1% et 23,7% pour les salariés des chantiers et des régies de quartier*, soit des taux nettement plus faibles que ceux constatés en moyenne pour l'IAE (45,9%) et notamment dans les entreprises d'insertion. *Les sorties en CDI sont exceptionnelles* dans les ACI et régies de quartier : elles s'établissaient à 5,1% et 7,9% par rapport à une moyenne de 13% pour l'ensemble de l'IAE.

Les réponses déclaratives des structures interrogées mettent en lumière que les parcours d'insertion ont un effet non négligeable sur l'amélioration de la situation sociale des personnes (isolement social et formation pour un tiers des personnes, mobilité pour un cinquième, santé pour une personne sur six).

La nature des sorties du public en insertion par type de structure dans les Pays-de-la-Loire

Nature de la sortie		AI	Chantier d'insertion	Entreprise d'insertion	ETI	Régie de quartier	Ensemble
Situation des personnes ayant trouvé un emploi salarié		53,2%	25,1%	37,6%	53,2%	23,7%	45,9%
dont	CDI	15,2%	5,1%	17,1%	13,1%	7,9%	13,0%
	Contrat aidé dans le secteur marchand	0,7%	1,6%	1,5%	1,8%	2,6%	1,1%
	Contrat aidé dans le secteur non marchand	8,5%	3,4%	3,3%	2,0%	2,6%	6,4%
	CDD	28,7%	15,0%	15,6%	36,3%	10,5%	25,4%
	Installé à son compte	0,3%	0,1%	1,2%	0,1%	0,0%	0,3%
	Entrées en formation	6,7%	9,3%	7,1%	6,4%	10,5%	7,3%
	Inactifs	2,3%	6,1%	3,5%	7,4%	7,9%	3,7%
	Chômage	8,7%	23,1%	20,3%	8,6%	23,7%	12,7%
	Autres situations connues	18,2%	17,2%	15,5%	11,5%	13,2%	17,1%
	Situation inconnue	10,6%	19,2%	14,7%	12,7%	21,1%	13,0%
Total des sorties		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Tableaux statistiques annuels (246 tableaux exploités) Traitements Opus 3

II. CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DES STRUCTURES IAE DES PAYS DE LA LOIRE

L'activité économique des SIAE s'exerce dans tous les secteurs mais elle est fortement concentrée dans l'environnement espaces verts (qui concerne dans la région 23,1% des postes ETP en insertion) et les services aux personnes (21%), suivis des services aux entreprises (10,1%) et des services aux collectivités (8,5%).

1. Les sources de financement

Les structures de l'insertion tirent une part généralement importante de leurs ressources de leur activité économique (79% si on inclut les ateliers protégés), les chiffres pris en compte (établis sur des déclarations) font apparaître la situation particulière des ACI :

Millions d'Euros	EI	AI	Chantiers	ETI	RQ	GEIQ	Ateliers CHRS	Total hors AP	AP	Total général
Chiffre d'affaire	25,9	23,4	13,8	5,8	2,4	1,5	0,8	73,6	76,9	150,5
Subventions	7,8	2,2	24,5	0,7	1,2	0,2	1,3	37,8	3,4	41,2
Total produit	33,7	25,6	38,3	6,5	3,6	1,7	2,1	111,4	80,3	191,7
% CA	77%	92%	36%	90%	67%	87%	40%	66%	96%	79%

Le chiffre d'affaires commercial moyen par structure s'élevait en 2002 à 282 000 € pour les AI, 462 000 € pour les EI, celui des ETI à 450 000 €, celui des ateliers protégés à 815 000 €, celui des chantiers d'insertion à 110 000 €

L'étude fait apparaître par ailleurs le montant moyen des subventions par type de structure :

Montant moyen des subventions perçues (euros) par les SIAE

Année 2002	Chantier d'insertion	EI	ETTI	AI	Régie de quartier	Atelier protégé*	Total
Moyenne par structure	202 203	139 412	51 032	26 140	199 517	71 084	120 047
Moyenne par ETP	20 944	12 932	1 379	1 570	32 978	1379	6 558

Les ACI et régies de quartier bénéficient d'un montant unitaire de subvention par ETP significativement plus élevé que les autres structures. On peut observer que ce montant de subvention par structure représente le double du montant du chiffre d'affaires pour les ACI, ce qui s'explique par le plafond de 30% fixé pour leurs recettes commerciales et par leur taux d'encadrement.

L'Etat apportait globalement cette année à 58% des subventions des SIAE, les collectivités locales le tiers (dont 1,2% pour le conseil régional, 21% pour les départements, 10,8% pour les communes et intercommunalités).

Le détail par type de structures était le suivant :

Montant global des subventions par financeur public et par type de structure d'insertion (euros)

Financier	Type de structure								Total	Part des subventions	
	Chantier d'insertion	EI	AI	Régie de quartier	ETTI	GEIQ	Atelier protégé	Atelier de CHRS			
DDTEFP et CNASEA	10.628.730	6.190.318	405.827	570.042	482.867	56.580	3.412.026	366.457	22.112.846	58%	Etat
DDASS	285.657	28.859	433.219	0	2.034	0	0	566.197	1.315.965		
ANPE	57.860	129.649	2.455	0	0	0	0	0	189.965		
Etat TRACE	96.072	8.651	41.328	0	0	0	0	0	146.051		
Préfecture	48.419	0	6.750	50.982	0	0	0	0	106.151		
SPIP PJJ	77.160	4.760	0	0	0	0	0	0	81.920		
FAU	26.902	0	0	0	0	0	0	2.982	29.884		
Conseil régional	363.113	79.410	20.591	16.844	10.164	13.902	0	0	504.025		
Conseil général	7.015.282	676.898	562.421	224.448	33.694	31.480	0	192.934	8.737.158		
Intercommunalité(s)	786.833	76.610	370.859	0	18.294	52.149	0	0	1.304.745		
Commune(s)	2.601.762	60.325	181.448	267.424	0	0	0	28.798	3.139.756		
Mission locale	41.580	0	12.086	0	0	0	0	0	53.665		
PLIE et FSE	1.337.856	411.557	104.107	67.364	104.027	9.433	0	16.911	2.051.255		
AGEFIPH	475.906	49.178	0	0	6.850	0	0	19.500	551.434	3%	Autre
Autre	623.458	90.865	28.522	0	5.488	45.733	0	57.324	851.390		
Montant total	24.466.589	7.807.080	2.169.612	1.197.104	663.418	209.277	3.412.026	1.251.103	41.176.209	100%	

2. La situation financière

L'étude indique que :

- les exploitations sont dans l'ensemble saines, 64% ayant un résultat d'exploitation positif et 83% dégagant une capacité d'autofinancement positive ;
- un certain nombre d'entre elles apparaît dans une situation fragile (12% dégagent des pertes, 5,2% perdent des fonds propres).

La situation relative des ateliers et chantiers d'insertion par rapport aux autres structures IAE se présente de la façon suivante :

Capacités d'autofinancement des SIAE (répartition en pourcentage)

	ETTI	AI	GEIQ	Chantier d'insertion	Atelier protégé	EI	Atelier de CHRS	Régie de quartier	Ensemble
Négatif	75,0	26,8	25,0	16,7	5,9	5,4	0,0	0,0	17,1
De 0€ à 4 800 €	12,5	24,4	50,0	20,8	5,9	5,4	33,3	0,0	16,3
De 4 800€ à 14 400 €	0,0	24,4	0,0	14,6	11,8	18,9	0,0	50,0	16,6
De 14 400 à 29 500 €	0,0	9,8	0,0	20,8	11,8	27,0	33,3	0,0	16,9
De 29 500 à 56 000 €	12,5	12,2	25,0	20,8	17,6	16,2	0,0	0,0	16,4
56 000 € et plus	0,0	2,4	0,0	6,2	47,1	27,0	33,3	50,0	16,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nb de réponses	7	36	2	52	24	32	4	2	159
Total des structures	13	83	4	121	47	58	12	6	344

Source : Questionnaire Opus 3 (159 questionnaires exploités)

En 2002, la capacité d'autofinancement des chantiers d'insertion n'était pas plus défavorable que la moyenne des SIAE.

Le niveau des réserves et reports à niveau dégagés par rapport aux fonds propres paraissait néanmoins plus fréquemment inférieur à 0 dans les ACI que dans les autres structures.

Niveau des Réserves et des Reports à nouveau (RAN) rapporté au niveau des fonds propres

	Atelier protégé	Chantier d'insertion	Atelier de CHRS	ETTI	EI	Régie de quartier	AI	GEIQ	Ensemble répondants	Total
Réserves et RAN >0	15,2	31,2	1,8	5,3	20,2	1,8	23,1	1,4	100,0	84,0
Réserves et RAN < 0 mais couverts par les fonds propres	25,2	25,4	0,0	0,0	20,2	0,0	25,6	3,6	100,0	11,8
Réserves et RAN < 0 dépassant les fonds propres	17,6	40,0	0,0	0,0	42,4	0,0	0,0	0,0	100,0	5,2
Ensemble des répondants	16,4	31,0	1,5	4,5	21,4	1,5	22,2	1,6	100,0	100,0

Source : Questionnaire Opus 3 (154 questionnaires traités)

Le solde bancaire au bilan des ACI apparaissait moins élevé que celui d'autres structures :

Le solde bancaire suivant le type de structure d'insertion

	Atelier protégé	Chantier d'insertion	Atelier de CHRS	ETTI	EI	Régie de quartier	AI	GEIQ	ENSEMBLE
Négatif ou nul	22,2	15,6	0,0	0,0	11,1	0,0	7,5	0,0	12,3
De 1 à 18 668 €	11,1	22,2	50,0	37,5	22,2	50,0	16,0	0,0	20,1
De 18 668 à 33 722 €	11,1	17,8	0,0	37,5	13,9	50,0	22,5	50,0	18,7
De 33 722 à 53 505 €	6,6	20,0	0,0	0,0	22,2	0,0	17,5	0,0	15,7
De 53 505 à 96 754 €	22,2	13,3	50,0	12,5	9,3	0,0	27,5	25,0	17,5
Plus de 96 754 €	27,8	11,1	0,0	12,5	22,2	0,0	10,0	25,0	15,7
ENSEMBLE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nb de réponses pondérés	26	49	2	7	31	2	35	3	155
Total des structures	47	121	12	13	58	6	83	4	344

Source : Questionnaires Opus 3

Cette situation pouvait expliquer le poids relatif plus important des frais financiers :

Répartition des SIAE selon le poids des frais financiers sur leur chiffre d'affaires

	Régie de quartier	GEIQ	Atelier protégé	Chantier d'insertion	AI	EI	ETTI	Atelier de CHRS	Ensemble
Moins de 1%	100,0	100,0	93,8	74,3	89,7	88,6	57,1	50,0	84,1
De 1% à 2,5%	0,0	0,0	6,3	8,6	7,7	11,4	14,3	0,0	8,4
2,5 % et plus	0,0	0,0	0,0	17,1	2,6	0,0	28,6	50,0	7,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

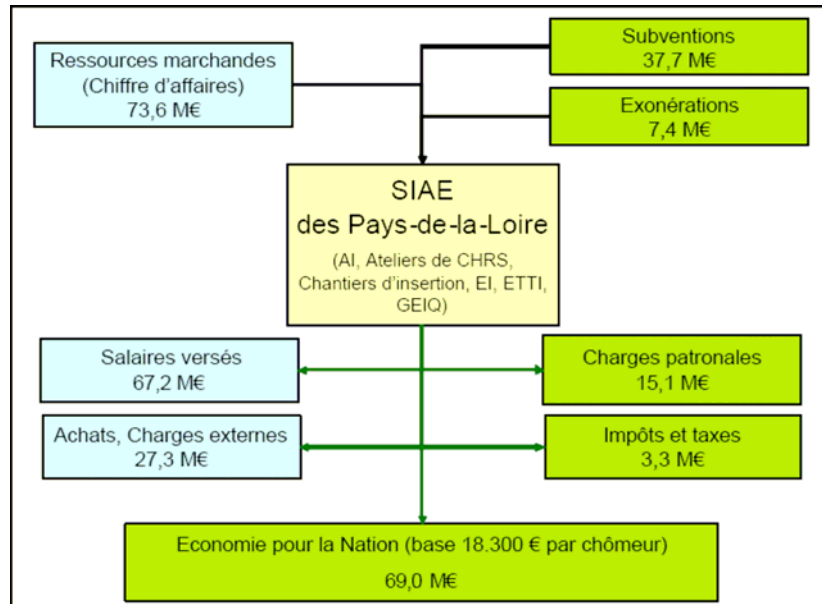
Source : Questionnaire Opus 3

L'étude souligne en conclusion de ces analyses, les difficultés structurelles auxquelles peuvent être confrontées les structures les plus en difficulté pour renouveler leurs équipements de production, envisager leur développement, voire faire face à des retournements de conjoncture. Elle soulignait l'intérêt d'une démarche préventive pour consolider les structures les plus fragiles.

III. LA MISE EN LUMIERE DU ROLE MACRO ECONOMIQUE DE L'IAE

Les auteurs de l'étude soulignent qu'au-delà de leur important effet sur le maintien du lien social et la lutte contre l'exclusion, les SIAE génèrent une économie nette pour la nation par rapport à l'indemnisation du chômage, comme le montre le schéma ci-après qui matérialise les flux économiques générés par les SIAE des pays de Loire avec la collectivité (données en vert) et avec l'économie régionale (données en bleu).

Dans les Pays de Loire l'économie nette annuelle est estimée par les auteurs de l'étude à 62M € en 2002.



La mise au regard des financements publics reçus et des contributions directes versées ramenés au nombre de postes créés pour les personnes exclues permet de rapprocher d'un strict point de vue comptable (hors économies sur l'indemnisation du chômage ou du RMI) la question du coût avantage de l'investissement IAE pour la collectivité dans chaque type de structure.

Montant comptable par ETP insertion
des aides publiques et contributions versées

Données par ETP	Aides directes *	Exonérations de charges **	Total financements publics	Impôts et taxes	Impôt sur les sociétés	Charges sociales patronales	Total contributions ***	Solde net par ETP
Chantiers	17.880		17.880	359	657	3.462	4.479	13.401
EI	12.320	3.948	16.268	875	590	7.679	9.144	7.124
AI	1.242	3.074	4.316	360	0	1.833	2.193	2.123
ETTI	3.463	3.948	7.411	1.159	7	10.753	11.918	-4.508
GEIQ	1.956		1.956	229	132	2.712	3.073	-1.117
Atelier CHRS	8.449		8.449	1.459	0	4.648	6.107	2.342

- sur la base de 190 questionnaires
- ** sur la base de liaisons sociales fev 2003
- *** sur la base de 164 questionnaires

A ce premier niveau d'analyse, il ressort que les ETTI et GEIQ apportent une contribution directe plus importante que celle qu'ils reçoivent de la collectivité. Les ACI et EI perçoivent des financements publics supérieurs à leur contribution directe, le coût de l'accueil en ACI représentant près du double de celui des EI.

Le cabinet Opus 3 souligne que ce coût résiduel est en tout état de cause inférieur à celui du chômeur moyen indemnisé, soit 18 300 €/par an en 2003.

IV. L'ANALYSE EFFECTUEE SUR LES PUBLICS ORIENTES PAR LES PLIE VERS L'IAE

Cette analyse a porté sur les bases de données de cinq PLIE (Angers, Cholet, La-Roches-sur-Yon, Nantes et Saint-Nazaire) sur les huit que comptent les Pays de la Loire. Elle concerne des parcours entamés à partir de 1999-2000 et 8871 bénéficiaires, dont 3918 ont achevé leur parcours.

Elle permet de mettre en lumière plusieurs informations :

- concernant la place de l'IAE dans le parcours des personnes accueillies par les PLIE :
 - les SIAE assurent 20,3% du total des étapes actives des parcours d'insertion des cinq PLIE étudiés et 27,5% des étapes de la situation de travail ; au sein de l'IAE, c'est surtout aux chantiers d'insertion que les PLIE font appel, puisque les ACI assurent 7,9% des étapes actives (et 10,1% des étapes de la situation de travail) ;
 - la taille des parcours est plus importante pour les personnes transitant par les SIAE (4,4 étapes en moyenne) que pour celles qui n'y passent pas (2,8 étapes) ;
 - près de 60% des étapes des chantiers interviennent comme première étape de parcours (ce qui confirme le rôle d'accueil et d'orientation des chantiers) ;
- concernant les publics orientés par les PLIE vers les SIAE : il est observé :
 - une nette sur représentation des hommes (58,6% des personnes orientées alors qu'ils ne sont que 45,7% des personnes suivies par les PLIE) ;
 - une sur représentation des personnes étrangères hors CEE (11,1% en SIAE contre 6,3% hors SIAE, du simple au double) ;

- Annexe V, page 12 -

- une sur représentation des publics RMI (37,1% en SIAE contre 31,3% hors SIAE) ;
 - une sur représentation des publics ayant un niveau inférieur au niveau V de formation (60,5% en SIAE contre 54,5% ailleurs) ;
 - une sur représentation des personnes qui n'ont pas le permis de conduire VL(57,6% en SIAE contre 44% ailleurs), et qui ne disposent pas d'une voiture : 34% disposent d'une voiture contre 44% hors SIAE ;
 - pas de discrimination selon l'âge ou la situation de famille : on compte 58% de célibataires.
- Concernant les résultats constatés au terme des parcours, il est constaté :
 - un moindre taux de sortie positive vers l'emploi des personnes passées par l'IAE (38,1% contre 45,8% pour les autres publics) ; il est à noter que ce taux de sortie est inférieur à celui qui est constaté par l'étude sur l'IAE en général (52,4%) ;
 - la sur représentation des motifs de sortie pour cause de non-respect des engagements (16,6% contre 7,1% pour les autres publics) ;
 - la fréquence un peu plus grande de sortie pour raisons de santé (5,1% contre 3,1% pour les autres publics) ;
 - un taux d'abandon un peu moins important (22,6%) que pour les autres publics (25,5%).

**Motif de fin de parcours des personnes suivies par les PLIE
selon leur passage ou pas par une SIAE
(Tous les parcours de la base)**

	Non SIAE	SIAE	Total PLIE
Emploi	45,8%	38,1%	43,5%
Formation	2,2%	2,1%	2,2%
Création d'entreprise	1,0%	0,1%	0,7%
Déménagement	5,9%	9,0%	6,8%
Maternité	1,0%	1,5%	1,2%
Santé	3,1%	5,1%	3,7%
Décès	0,4%	0,5%	0,4%
Non respect engagements	7,1%	16,6%	10,0%
Abandon	25,5%	22,6%	24,6%
Autre sortie	8,0%	4,3%	6,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Base de données des 5 PLIE, Traitement Opus 3

Le cabinet Opus 3 tire notamment deux conclusions de ces constats :

- les PLIE de la région adressent aux SIAE les personnes de leur public qui ont le plus de difficultés et/ou d'obstacles à l'emploi ;
- malgré les difficultés spécifiques de ces publics, les SIAE contribuent à permettre une sortie positive à près de 40% du public qui leur est adressé par les PLIE, (sortie enregistrée selon les critères du PNAE soit six mois après l'entrée en emploi ou formation).

Il souligne que « *même les PLIE qui ont mis en place des méthodes de remises directes à l'emploi avec des équipes IOD et un travail de fond avec les réseaux d'entreprises partenaires reconnaissent que la frange la plus en difficulté de son public ne peut en bénéficier. L'insertion par l'activité économique (et notamment les chantiers d'insertion) constituent une réponse unique et irremplaçable pour les publics fortement précarisés et ayant un fort cumul de difficultés.* ».

V. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'ETUDE (EXPOSÉES DANS LA SYNTHÈSE)

Les principales recommandations de l'étude visent à :

- favoriser une présence territoriale en adéquation avec les besoins des publics ;
- alléger la charge administrative pesant sur les SIAE en harmonisant les reporting et privilégiant les comptes-rendus communs, en développant les appuis en formation pour les bénévoles comme pour les permanents, et valorisant mieux le rôle des bénévoles ;
- agir pour consolider financièrement et pérenniser économiquement les SIAE existantes, en engageant une action d'audit des structures les plus fragiles financièrement, diffusant auprès des collectivités locales les possibilités offertes par les articles 14 et 30 du code des marchés publics, engageant une action de sensibilisation et d'information visant à faciliter la consolidation du haut de bilan des SIAE ;
- mettre en place un pilotage territorial partagé de l'insertion par l'activité économique sur la base de tableaux de bord partagés ;
- valoriser l'apport des SIAE aux publics en difficulté en mettant davantage en évidence aux yeux des acteurs locaux le rôle de l'IAE dans le traitement des besoins des populations les plus en difficulté ;
- prendre en compte le développement d'une fonction « accueil » en amont des parcours ;
- accompagner les SIAE pour faire face à la montée en charge des difficultés sociales et plus particulièrement de leur cumul sur les publics accueillis, en mettant en œuvre un outil de partage des connaissances sur ces difficultés et les moyens d'y remédier ;
- favoriser un meilleur appareillage statistique pour le suivi de l'IAE : il apparaissait à cet égard souhaitable de :
 - compléter les tableaux statistiques annuels actuellement mis en œuvre par la DARES par des données plus qualitatives sur les publics et leur cheminement, des données économiques et financières, des données sur les besoins prévisionnels d'accompagnement et de financement ;
 - assurer un traitement rapide de ces données et une diffusion des informations obtenues aux instances de pilotage et aux acteurs ;
 - exploiter collectivement ces données pour asseoir les plans d'action départementaux.

ANNEXE VI

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DES ETUDES AVISO

- ANNEXE VI -

LES ENSEIGNEMENTS DES ÉTUDES DU CABINET AVISO

Les responsables du cabinet Aviso rencontrés par la mission ont communiqué à celle-ci, avec l'autorisation de leurs commanditaires :

- une étude portant sur les ACI du Maine-et-Loire achevée en juillet 2003,
- une étude portant sur les ACI de Vendée, achevée en octobre 2004,
- une étude portant sur divers ACI de Gironde, Manche et Seine-et-Marne, menée en 2005, dont les résultats ont été communiqués obligeamment à la mission par le cabinet à sa propre initiative,
- une étude portant sur l'impact de la loi PCS sur un échantillon de chantiers des Pays de Loire.

La présentation de ces études qui figure ci-après ne reprend que les principaux éléments retirés par la mission de la lecture de ces études, sauf pour la dernière dont il a paru intéressant de communiquer le détail aux commanditaires de la mission interministérielle.

I. ETUDE SUR LES ASSOCIATIONS DU MAINE ET LOIRE METTANT EN ŒUVRE DES CHANTIERS D'INSERTION (JUILLET 2003)

Cette étude a été réalisée entre février et juillet 2003. A l'époque 447 postes étaient occupés au sein des 39 chantiers (29 structures), soit 90% des 500 places conventionnées (dont 80 CEC) dans le Maine-et-Loire.

1. Une offre quantitative déséquilibrée selon les bassins d'emploi

Le ratio du nombre de postes en insertion par rapport au nombre de ménages allocataires du RMI nouveaux entrants variait entre 6,3% dans le Baugeois et 31% dans le bassin Cholet/Mauges. Angers apparaissait déficitaire avec 8%.

Le cabinet introduit un deuxième indicateur, qu'il juge plus opérationnel à savoir le ratio du nombre de postes occupés par des personnes allocataires du RMI par rapport aux nombres des nouveaux entrants : une régulation « naturelle » était observée autour de 17%, ce qui peut s'exprimer par la formule « **un poste en ACI pour 6 ménages nouveaux entrant dans le dispositif RMI** ». Le ratio s'établissait à 6,2% sur le bassin d'Angers, 16,8% sur le bassin de Saumur, 17,8% sur le bassin de Cholet, 6,3% sur le bassin du Baugeois, 19,8% sur le bassin de Segré.

Le tiers seulement des postes occupés en ACI l'étaient par des femmes, ce taux variant de 11 à 45% selon les bassins d'emploi.

2. Une prescription multiple et non organisée

Sur 409 salariés en insertion, 158 sont entrés dans un chantier par candidature spontanée ou par une « association sœur », 78 seulement sur prescription ANPE.

La moyenne d'âge des salariés se situe autour de 38 ans. Les deux tiers d'entre eux sont allocataires du RMI. La moitié des salariés en insertion cumule une durée totale de travail salarié inférieure à 5 ans.

La durée moyenne de travail est de 8 mois en CES. Le temps moyen de déplacement journalier est de 35 minutes.

9 salariés sur 10 ont un travail qui leur plait et estiment que l'expérience en chantier est positive. Si 86% d'entre eux s'adressent à l'encadrant en cas de difficultés dans le travail, ils sont 41% à s'adresser à lui en cas de problèmes personnels, **35% seulement pour parler de leur avenir professionnel.**

3. Le profil des encadrants

a) 76 encadrants, dont 60 encadrants techniques et 16 accompagnateurs sociaux, sont identifiés par le cabinet Aviso. Leur rémunération moyenne mensuelle brute est de 1 600 €. Près de la moitié d'entre eux ont suivi une formation au cours des 18 derniers mois, sous la forme de modules de 2 à 3 jours.

- sur les 60 encadrants techniques, 45 sont des hommes, la moitié a moins de 3 ans d'ancienneté, mais le tiers a plus de cinq ans d'ancienneté. 7 travaillaient à l'époque en emplois jeunes ;
- sur les 16 accompagnateurs sociaux, 14 sont des femmes, 15 ont moins de quatre ans d'ancienneté.

b) 22 directeurs travaillent sur les chantiers. Leur rémunération moyenne mensuelle brute est de 2 310 €. 15 d'entre eux n'envisagent pas de changer d'activité professionnelle dans les 3 ans.

Selon le cabinet Aviso, le taux d'encadrement moyen du département se composerait d'1 ETP directeur pour 40 salariés, 1 ETP secrétaire pour 36 salariés, 1 ETP encadrant technique pour 7,8 salariés et 1 ETP accompagnateur social pour 40 salariés (ces moyennes ne peuvent être reconstituées à travers les chiffres ci-dessus).

4. Les caractéristiques des structures porteuses

Sur les 39 chantiers d'insertion, 12 ont une activité support d'entretien des espaces naturels, 3 une activité « jardin », 7 ont une activité de tri papiers cartons, 3 le bâtiment, 4 le tri textile, 1 la propreté urbaine, 9 ont des activités autres.

Les structures d'insertion qui portent les chantiers sont de petite taille : 21 structures sur 29 ont entre 6 et 18 salariés en insertion, 3 seulement ont plus de 30 salariés en insertion.

18 structures sur 29 ont pour seule activité le chantier. 7 sont des ensembliers. 3 sont des CHRS. 1 est une mairie. 10 associations sur 28 sont adhérentes à un réseau national.

D'après les observations du cabinet, 14 associations sur 29 proposent des conditions d'accueil (vestiaires, sanitaires, réfectoires) satisfaisantes, 17 ont un petit matériel en bon état, 15 un gros matériel en bon état. Mais 8 ont des conditions d'accueil « impropres, voire indignes », 4 un petit matériel en mauvais état, 6 un gros matériel en mauvais état.

5. L'analyse financière

a) **Le prix de revient de l'activité par heure de travail des salariés en insertion revenait en moyenne à 14,18 € de l'heure en 2003** d'après les calculs du cabinet, déduction faite des congés payés pour le décompte du temps de travail, soit 10 %.

b) L'Etat était le principal financeur des chantiers avec 45% du budget total, le département et les collectivités locales représentant environ 20% chacun, les entreprises et particuliers 11% et les délégations de service public 4% environ.

c) **D'après le cabinet Aviso, le chiffre d'affaires « commercial » réalisé par les ACI atteignait 27,1% du chiffre d'affaires total.** Il convient de préciser que cette analyse réintègre l'ensemble des produits directement liés aux activités des chantiers, qu'ils fassent l'objet d'une facturation, d'une subvention ou de toute autre dotation¹.

¹ La mission interministérielle n'a pas pu valider les calculs ainsi faits, n'ayant pas eu accès au détail des retraitements opérés (pas plus d'ailleurs que les administrations et collectivités commanditaires de l'étude).

Évaluant à 460 000 heures la capacité de production des chantiers d'insertion du Maine-et-Loire, le cabinet identifie trois clients principaux : pour 54,9 % du chiffre d'affaires les mairies, agglomérations et intercommunalités, 30,5 % les entreprises et 13% les particuliers.

d) Toujours selon les retraitements des comptes d'exploitation opérés par le cabinet Aviso, **la marge dégagée sur ces activités de production est de 7,6 % du budget**, les charges directes de production des chantiers représentant 19,4% des dépenses d'exploitation.

Cette marge permet de couvrir les dépenses salariales qui ne sont pas couvertes par des subventions, soit au titre de la prise en charge des salariés en insertion, soit au titre de la prise en charge des dépenses salariales d'accompagnement.

e) **L'analyse des résultats 2002 des associations fait apparaître que le résultat est en moyenne à l'équilibre** (avec une valeur de 1%) et que les deux tiers des associations étaient en équilibre ou en excédent :

- sur les 8 structures qui ont un déficit supérieur à 3%, 3 ont une masse salariale plus élevée que la moyenne, 5 ont une masse salariale inférieure à la moyenne ;
- sur les 9 structures ayant un résultat supérieur à 3%, 8 ont une activité commercialisée dépassant les 30%.

L'étude fait apparaître que les associations disposent en général de capitaux propres réduits (3 000 € en moyenne par poste de travail) mais que seules six associations ont eu recours à l'emprunt bancaire de plus de deux ans.

Elle estime le besoin de fond de roulement à 1 450 € par poste de travail créé, ce qui conduit certaines associations à utiliser de facto les subventions d'investissement pour constituer la trésorerie nécessaire. Elle souligne que les associations ne disposent généralement pas des moyens de financement nécessaires à leur développement et à la création de nouvelles places.

6. Les principales problématiques repérées

- l'inadéquation de la répartition de l'offre par rapport aux publics visés ;
- la proportion forte de travailleurs handicapés sur certains chantiers, qui pose le problème de leur prise en charge médico-sociale ;
- la multiplicité des prescripteurs conjuguée à l'absence d'objectifs individuels relevés et fixés à l'entrée du chantier rendant difficile, voire impossible l'évaluation en fin d'étape ;
- une proportion trop élevée de chantiers isolés, à faible effectif, insuffisamment dotés en équipement et encadrants ;
- des structures en difficulté sur la question du renouvellement des investissements ;
- des sources multiples de financement aboutissant à des situations inégales selon les chantiers ;
- un coût d'encadrement technique, qui n'est couvert, dans le département du Maine et Loire qu'à compter d'un encadrant pour 8 salariés, ce qui ne paraît pas le schéma idoine pour certaines structures selon Aviso ; un coût d'encadrement social qui ne l'est que très partiellement et de ce fait « un enjeu fort et anormal sur l'action formation devenue un complément indispensable du financement de l'encadrement ».
- la nécessité de renforcer la fonction employeur sur certains chantiers (hygiène et sécurité ; gestion prévisionnelle de la formation et de la carrière des encadrants).

II. DIAGNOSTIC DE 14 CHANTIERS D'INSERTION EN VENDEE (OCTOBRE 2004)

L'étude a porté sur 4 associations portant 14 chantiers d'insertion, dont 9 dans le bâtiment à titre principal. Le nombre de salariés présents était de 96 sur 100 places conventionnées. On comptait 18 encadrants techniques ou formateurs, 5 accompagnateurs sociaux internes, 2 accompagnateurs sociaux externes dédiés. 4 directeurs et 4 secrétaires assuraient la fonction employeur.

1. Les caractéristiques et le degré de satisfaction du public en insertion

Ce public comprenait 70% d'hommes (96% dans les chantiers bâtiment), 80% d'allocataires du RMI et était d'un âge moyen de 39 ans. Les jeunes de moins de 26 ans représentaient 16% de l'échantillon. La durée moyenne de présence sur les chantiers était de 9 mois pour l'ensemble des chantiers, 10 mois sur les chantiers bâtiment.

Tous les salariés interrogés (41) ont un travail qui leur plait et 9 sur 10 estiment que leur expérience en chantier est positive. Moins d'un salarié sur 10 trouve que la quantité de travail est insuffisante.

2. L'organisation du travail et de la formation

L'organisation du travail obéit à des rythmes diversifiés : dans la moitié des chantiers, l'organisation hebdomadaire est régulière, soit sous forme de 5 demi-journées par semaine, soit sous forme de journées à temps plein groupées dans la semaine. Dans la moitié des chantiers, la durée du travail est organisée sur deux semaines : 2 jours de 8 heures une semaine, 3 la suivante ; ou 5 jours plein une semaine, rien la suivante.

Le tiers des salariés suit une formation en interne sur le chantier, moins de 20% suivent une formation complémentaire, moins de 20% expriment de façon spontanée un projet de formation après le chantier.

9 chantiers sur 14 fournissent un repas chaud le midi (dont 7 dans le bâtiment), 8 d'entre eux encadrent le temps de repas. 8 chantiers fournissent les vêtements de travail (dont 7 dans le bâtiment).

3. L'organisation de l'encadrement

80% des encadrants techniques sont des hommes (100% dans le bâtiment). Les accompagnateurs sociaux sont à 100% des femmes. La rémunération mensuelle brute est de 1 700 € en moyenne. 40% de ces encadrants ont réalisé une formation dans les 18 mois précédents.

L'étude établit la moyenne d'1 ETP directeur pour 56 salariés, 1 ETP secrétaire pour 49 salariés, 1 ETP encadrant technique pour 7,2 salariés. 1 ETP accompagnement social pour 28 salariés². La moyenne est d'1 ETP encadrant/accompagnement pour 5,72 salariés (contre 6,52 dans le Maine-et-Loire).

4. L'analyse financière

Le financement des chantiers de l'échantillon étudié est assuré à hauteur de 45% par l'Etat, 25% par le conseil général, 23% par les autres collectivités locales, 7% seulement par des entreprises ou particuliers. Après requalification des contributions des collectivités locales par le cabinet Aviso, *les recettes directement liées à l'activité support du chantier ne représentent que 19% des recettes d'exploitation en moyenne.*

² Détail de ces calculs non fournis à la mission interministérielle.

Selon l'analyse du cabinet, le paiement des salariés en insertion représente pour l'ensemble de l'échantillon 38% des dépenses du compte d'exploitation, le paiement de l'encadrement représente 39% de celles-ci, celui de la fonction employeur 11% et les dépenses liées à l'activité de production ne représentent que 11% des dépenses (contre 19% dans le Maine-et-Loire).

La structure des comptes des chantiers bâtiment diffère légèrement de la moyenne : la part des recettes liées à l'activité support est plus élevée (25%), le coût de la fonction employeur représente 18% des dépenses d'exploitation, les dépenses liées à l'activité de production 13% mais surtout *l'organisation de la fonction repas pèse pour 3% des dépenses d'exploitation.*

L'étude ne comporte pas d'analyse du bilan financier des chantiers.

5. Les principales problématiques repérées

- la mixité des publics prescrits avec des problématiques disparates et lourdes au sein d'un même chantier ;
- des modes d'organisation du travail des encadrants, qui rendent difficile l'échange de pratiques et d'information ;
- la confusion des statuts et donc des missions sur certains chantiers (salariés et stagiaires de la formation professionnelle) ;
- des conditions de travail non pleinement satisfaisantes ;
- un déséquilibre du financement de l'encadrement et des inégalités dans le financement de la mission employeur ;
- le coût important de la fonction repas ;
- une insuffisante couverture de l'activité de production par les recettes, ne permettant pas d'atteindre le petit équilibre (couverture des dépenses autres que les salaires par des recettes externes) ;

Au-delà des conclusions finales des auteurs, on peut relever également d'autres constats du rapport :

- l'activité bâtiment est utilisée comme un support d'activité sans objectif de qualification ;
- les relations avec les acteurs économiques locaux devraient être développées davantage pour trois structures sur quatre.

III. LES ELEMENTS COMPLEMENTAIRES D'ANALYSE ECONOMIQUE FOURNIS À LA MISSION EN JANVIER 2006

Le cabinet AVISO a présenté à la mission sa méthodologie générale, intitulée REGES (un référentiel de gestion pour l'économie sociale) et le détail des résultats auxquels cette méthode conduisait sur un échantillon de 16 structures en Gironde, Manche et Seine-et-Marne correspondant à 308 postes.

A. L'analyse de l'activité des ACI à travers le référentiel REGES

Ce référentiel, produit phare du cabinet Aviso, se présente comme un outil d'analyse de gestion individuelle et collective, établi sur la connaissance approfondie des structures de l'insertion par l'activité économique, en lien avec leur objet social et sur une approche globale, appuyée sur l'analyse économique et financière et l'analyse organisationnelle³.

³ Résumé de la présentation PowerPoint de la méthode REGES fournie à la mission.

On ne reviendra pas ici sur l'analyse organisationnelle, dont les principaux enseignements pour le Maine-et-Loire et la Vendée ont été résumés ci-dessus. Mais il apparaît utile de présenter plus en détail les bases de l'analyse économique. Celle-ci comporte deux volets : une analyse classique et une analyse propre aux ACI.

L'analyse classique porte sur les soldes de gestion suivants :

Chiffre d'affaires	Production et services
Marge sur coût d'achat	CA- Achats
Valeur ajoutée	Marge - TFSE
Charges de personnel	Masse salariale
Excédent brut d'exploitation	VA- Masse salariale + Subvention
Résultat courant	Solde

Elle porte également sur la situation bilancielle des associations, le niveau de leurs fonds propres et de leur besoin de fonds de roulement.

L'originalité des études du cabinet AVISO réside dans l'analyse des « marges intermédiaires de missions et fonctions » appliquées aux ACI à partir de l'analyse de quatre fonctions principales identifiées :

- **la mission employeur** qui regroupe les fonctions de gestion de l'administration et des ressources humaines du chantier et les fonctions de direction ; sont regroupées les dépenses de masse salariale de la direction et du secrétariat administratif ainsi que les dépenses diverses d'administration ;
- **la mission d'encadrement socio-technique**, qui regroupe les dépenses relatives aux encadrants techniques et accompagnateurs sociaux mais aussi les dépenses de formation des salariés en insertion, et les frais annexes de déplacement.
- **la mission paiement des salaires en insertion**, qui regroupe les dépenses salariales des salariés en insertion mais aussi les « prestations sociales » telles que les frais de repas ;
- **la mission production**, qui regroupe l'ensemble des dépenses liées à la production (achats, sous traitance, locations, amortissements, etc...) y compris le salaire des encadrants techniques quand ceux-ci n'assurent qu'une contribution à la production.

Une fois cette décomposition des dépenses effectuée (selon des répartitions analytiques par association qui n'ont pas été fournies dans le détail à la mission interministérielle), l'analyse du cabinet porte sur les produits à affecter à chacune de ces missions :

- en face de la mission production sont affectées les ressources affectables à la production, c'est-à-dire les recettes proprement commerciales auprès des entreprises ou des particuliers, mais aussi les contributions des collectivités locales qui sont requalifiées au cas par cas par le cabinet Aviso comme la contrepartie de services rendus ;
- en face de la mission paiement des salariés en insertion sont inscrites les subventions CNASEA ou du conseil général ;
- en face de la mission encadrement sont inscrites les diverses contributions de l'Etat, des collectivités locales, du FSE ou d'autres financeurs à l'accompagnement et à la formation ;
- en face de la mission employeur sont inscrits le solde éventuel des aides à l'accompagnement et des produits divers (comme les cotisations de l'association).

Cette analyse intègre à tous les niveaux les contributions du bénévolat et les mises à disposition gratuites de personnel.

B. Les résultats de la méthode appliquée à un échantillon de 16 structures sur la base des comptes 2003

Les marges intermédiaires de mission s'établissaient globalement d'après les retraitements opérés de la manière suivante :

	Charges		Produits		Marge	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Mission employeur	886 760	14,8	582 479	9,7	- 304 281	-5,1
Mission accompagnement	1 585 884	26,5	1 368 380	22,8	- 217 504	-3,6
Mission rémunération	2 844 827	47,5	2 620 263	43,7	- 224 563	-3,8
Mission Production	668 307	11,1	1 423 332	23,7	755 025	12,6
Résultat	5 985 778	0,1	5 994 455	0,1	8 677	0,1

Plusieurs constatations peuvent se dégager de ce tableau d'après la mission :

- le solde dégagé par la mission production permet de couvrir les insuffisances de financement des trois autres fonctions ;
- **la répartition du solde dégagé sur les activités de production est affectée pour 70 % au financement des dépenses d'encadrement des structures et 30% seulement au financement des dépenses des salariés en insertion qui contribuent à la production ;**
- même après retraitement des contributions des collectivités locales à la fonction de production, le pourcentage des recettes liées à la production reste sensiblement inférieur (23,7%) au taux de 30% indicatif retenu par les circulaires ;
- la part des dépenses du compte d'exploitation affectée à la mission d'accompagnement (26,5%) est sensiblement inférieure dans cet échantillon à celui constaté dans le Maine-et-Loire et en Vendée, traduisant en cela probablement un moindre engagement des collectivités locales dans le financement de ces dépenses. De fait, le taux d'encadrement des salariés est d'un encadrant pour 7,2 ETP.

Les détails fournis par le cabinet Aviso sur la décomposition des chiffres permettent de constater par ailleurs que :

- les recettes liées à la production proviennent pour 2% seulement d'entreprises, 21,6% de particuliers, et près de 60% des collectivités locales ; elles s'élèvent à 33 177 € par salarié en insertion, en ETP ;
- les conseils généraux ne finançaient que 1% des dépenses des salariés en insertion ;
- les dépenses de formation consenties par ces structures ne représentaient en 2003 que 228 000, soit 4% des dépenses totales.

IV. L'ETUDE REALISEE DANS LE MAINE ET LOIRE SUR L'IMPACT DE LA LOI DE PROGRAMMATION DE COHESION SOCIALE (NOVEMBRE 2005)

Cette étude portait sur les incidences financières de la loi sur les structures ACI du département.

Les commentaires des consultants sont intégralement repris ci-après.

Les tableaux de calculs détaillés réalisés sont joints en annexe.

A. L'analyse faite par le cabinet

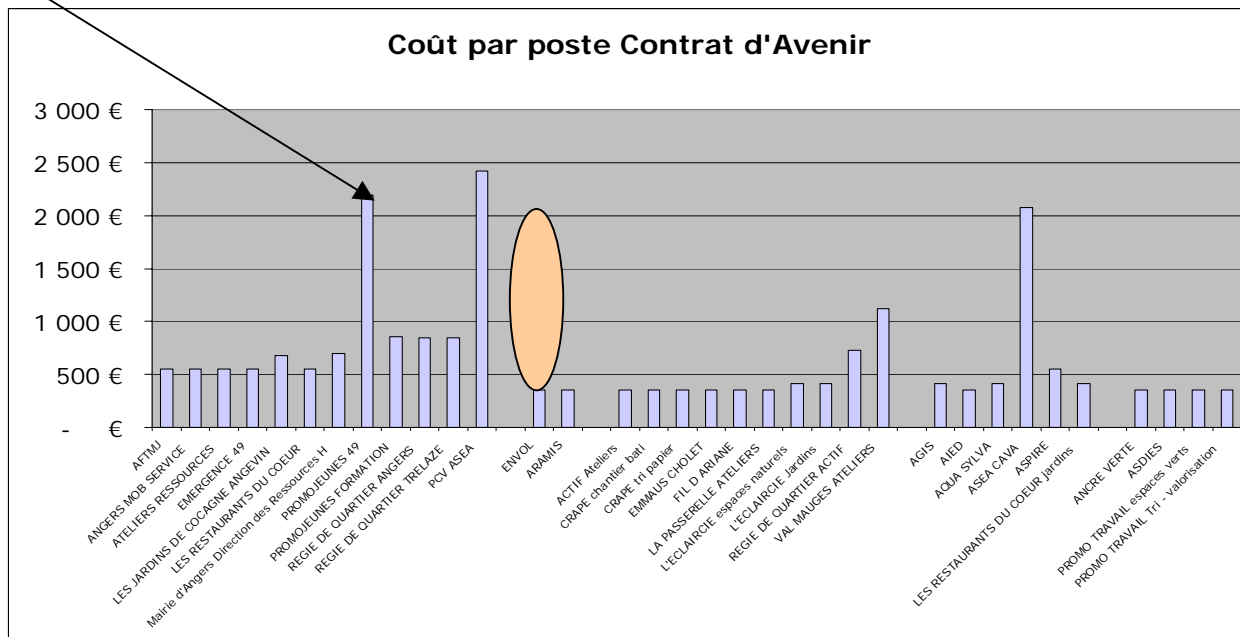
1. Sur le financement complémentaire des contrats de travail :

« Pour un Contrat d'Avenir le coût annuel complémentaire (à celui du C.E.S 20 h) est de 352 € au minimum, 674 € en moyenne et 4 chantiers sont beaucoup plus élevés :

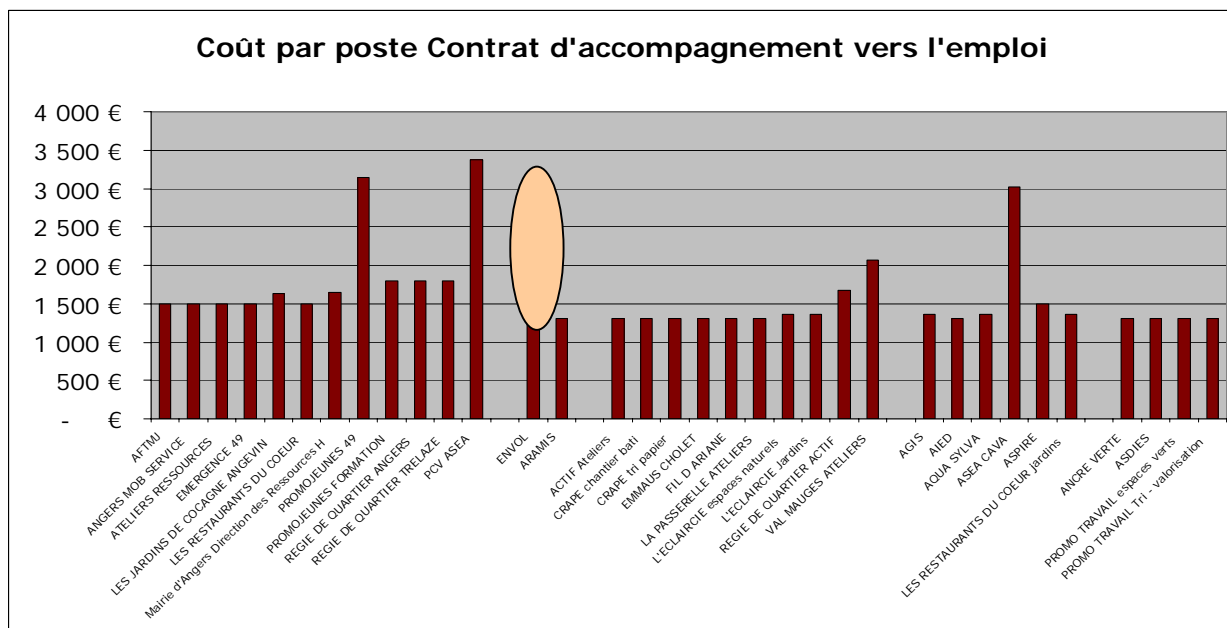
+ 2072 € à 2 418 € promo jeune 49, ASEA (Cava Saumur et PCV Angers), par des conventions collectives issues des CHRS

+ 1 119 € pour Val-mauges avec application des avantages liés à un accord de l'ensemblier par ailleurs Entreprise d'Insertion.

Effet
Convention



Pour un Contrat d'Accompagnement vers l'Emploi, le coût annuel complémentaire (à celui du C.E.S 20 h) est de 1 301 € au minimum, 1 650 € en moyenne et les 4 chantiers cités précédemment sont plus élevés :



Chaque ligne de cotisation ou contribution demande à être précisée, notamment au regard des missions des chantiers.

La contribution formation est une charge nette pour les chantiers, mais on peut attendre en retour une amélioration nette des financements des plans de formation des permanents (pas des salariés en insertion pour lesquels la solution reste à construire).

La cotisation retraite renforce la mission employeur par l'assimilation des périodes de travail à celle de retraite. La contribution transport ne confirme pas la position d'employeur du Chantier. La contribution AGS ou FNGS aux Assedic ne conforte aucune mission. L'exonération de cotisation du FNAL reste à confirmer.

La contribution solidarité demande un effort de restitution de plus de 6 journées au regard du remboursement intégral d'une journée de travail, alors qu'avec les nouveaux contrats la prise en charge est de 85% et la contribution de l'employeur de 15 % ($100/15= 6.7$).

2. Retrait des financements de la formation professionnelle en interne des chantiers d'insertion

Incidence moyenne, diminution de 265 € avec selon les structures un effet de 0 à 650 €
Calcul réalisé sur les budgets globaux à préciser si besoin.

3. Nouvelles organisations tenant compte des temps de travail à encadrer pour des durées accrues de 30% en passant de 20 h à 26 h

Certains chantiers projettent de nouvelles organisations, une action départementale d'appui a été décidée en CDIAE.

Il peut être attendu que les ACI réduisent cette progression à 15 ou 20% d'encadrement supplémentaire (premières estimations moyennes non validées en Maine-et-Loire). Cependant à cause d'effets de seuil, les chantiers devront soit accentuer leurs coûts soit mutualiser.

L'effet minimum de cette mesure est une progression de 20% de la charge d'encadrement. Soit avec une rémunération mensuelle moyenne de 1800 €, des cotisations à 45% (y c les taxes sur salaires) et un encadrement moyen de 7,5 postes de travail, l'effet organisation revient à 835 € par poste.

Les chantiers sans réelle production commercialisable n'ont aucune ressource nouvelle (Emergence ; resto du cœur jardin et logistique ; promojeune beauséjour (travaux internes CHRS) ; Emmaus Cholet ; L'éclaircie jardin ; Agis ; Aspire (solidarité)).

Les autres chantiers devront progresser en activité, mais avec un délai réel de réactivité, (long chez cocagne, les régies, pour les activités pour lesquelles le temps n'est pas un facteur de productivité fort). Ils devront être dégressivement accompagnés dans cet effort.

B. Commentaires de la mission sur les tableaux joints

Les tableaux 1 et 2 font apparaître les incidences des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement vers l'emploi selon le localisateur des structures.

Les analyses du tableau 3 font apparaître que l'essentiel du surcoût lié à la base est imputable aux cotisations à l'ARRCO, à la formation professionnelle et à la médecine du travail et se situe en moyenne à 352 € pour les contrats d'avenir, 1 301 € pour les CAE. Le surcoût lié aux conventions collectives se situe en moyenne à 313 € mais est extrêmement variable d'une association à l'autre. Pour 3 des 34 ACI recensées, cet impact est supérieur à 1 500 € par poste ; pour 13 d'entre elles, où il n'y a pas d'accord collectif, il n'y a pas de surcoût ; pour 5 d'entre elles l'impact est de 65 € par poste de travail, pour 5 d'entre-elles il est limité à 195 €

Tableau 1

		C.A CNASEA		CES pour mémoire		C.A Association		C.A Association		C.A Association		C.A Association		C.A Association		C.A Association		C.A Association	
Détail des Charges liées au recrutement à partir d'un Contrat d'Avenir						hors convention		hors convention		hors convention		hors convention		convention 61		convention IFEAP		convention 61	
						< 20 ETP structure		< 20 ETP structure		> 20 ETP structure		> 20 ETP structure		> 20 ETP structure		> 20 ETP		> 20 ETP structure	
						hors accord collectif		hors accord collectif		avec accord collectif		avec accord collectif						avec accord collectif	
A	Heures contractuelles par semaine	26	20	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
B	semaines par mois arrondi à deux chiffres après la virgule	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33
C	A*B nombre d'heures rémunérées par mois	112,58	86,6	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58	112,58
D	SMIC horaire	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03
E	Prime indiciaire au poste de travail													0,60				0,60	
F	D+E Salaire horaire	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,63	8,03	8,03	8,03	8,63	8,63
G	prime conventionnelle									18,01									
H	(F+C)+G BRUT Salarial	904,02	695,40	904,02	904,02	904,02	922,03	904,02	971,57	904,02	904,46	971,57	904,02	904,46	971,57	904,02	904,46	971,57	971,57
Cotisations Sécurité Sociale																			
Charges de SS sur les rémunérations dépassant le SMIC Horaire calculé en 1 (taux accident du travail 2,20%) soit un total de		exo		exo		exo		exo		oui		oui						oui	
J	Assedic																		
K	Assurance Chômage	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
	assurance Garantie Salaires (AGS)	0,35%		0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%
Caisse de Retraite Ouvrier																			
L	ARRCO	4,50%	exo	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	3,75%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	6,25%	
M	Association pour la Gestion du Fonds de Financement (AGFF) des caisses ARRCO	1,20%	exo	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
N	Contribution de Solidarité pour l'autonomie			0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
O	Contribution à la Formation Professionnelle			0,55%	0,55%	0,55%	0,55%	2,60%	1,60%	3,30%	2,60%	1,60%	2,30%	1,60%	2,30%	1,60%	2,30%	1,60%	2,30%
P	Fonds National d'allocation logement (FNAL)			exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
Q	Contribution médecine du Travail Inter entreprise		0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,59%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,59%
R	Contribution Taxe apprentissage			exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
S	Base de la taxe sur les salaires (activités hors TVA)			exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
T	Contribution Transport Urbain (ville + 10,000 hab.)			1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%	1,80%
U	Prévoyance Conventionnelle					0,55%	0,64%	0,00%	0,72%	0,00%	0,781%	0,95%	0,00%	0,781%	0,95%	0,00%	0,781%	0,95%	0,95%
V	Mutuelle Conventionnelle / comité d'établissement					1,57%		1,25%				1,45%						1,45%	1,45%
W	cotisation additionnelle travail saisonnier / pour l'emploi formation agriculture							0,29%	0,00%			0,00%						0,00%	0,00%
X	J à W Taux des cotisations retenues	10,05%	4,40%	11,30%	13,10%	15,47%	14,33%	17,29%	15,87%	13,13%	19,19%								
Y	H*X Montant des cotisations patronales	90,85	30,60	102,15	118,43	142,65	129,55	167,97	143,47	118,76	186,43								
I	G*SS Montant des cotisations patronales (Social > SMIC)					5,44	0,00	20,40	0,00	20,40	20,40								
Z	Coût Total Employeur	994,87	726,00	1 006,17	1 022,44	1 070,12	1 033,56	1 159,94	1 047,48	1 023,22	1 178,40								
AA	Activation du minima social / règle à l'employeur	425,40	0,00	425,40	425,40	425,40	425,40	425,40	425,40	425,40	425,40								
AB	Z-AA Charge calculée après retrait du minima social Salaire Brut Chargé	569,47	726,00	580,77	597,04	644,72	608,16	734,54	622,08	597,82	753,00								
AB	Calculée	90%	sans médecine du tra	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%								
AC	AA*AD Aide de l'État établie sur la Base CNASEA	512,52	687,05	512,52	512,52	512,52	512,52	512,52	512,52	512,52	512,52								
AE	AB-AC A la charge de l'employeur par mois	56,95	38,94	68,25	84,52	132,20	95,64	222,02	109,56	85,30	240,48								
AF	AE/C A la charge de l'employeur à l'heure	0,51	0,45	0,61	0,75	1,17	0,85	1,97	0,97	0,76	2,14								
AG	AE*12 A la charge de l'employeur à l'année	683,37	467,31	818,97	1 014,24	1 586,38	1 147,67	2 664,19	1 314,73	1 023,55	2 885,71								
AH	Charge employeur annuelle par rapport au CES	216,06	0,00	351,66	546,93	1 119,07	680,36	2 196,88	847,42	556,24	2 418,40								
AI	(AA+AC)/Z Taux de prise en charge du contrat par l'Etat et le Conseil Général par rapport au brut chargé	94,28%	94,64%	93,22%	91,73%	87,65%	90,75%	80,86%	89,54%	91,66%	79,59%								
N	Cette contribution demande aux ACI un effort qui n'est pas à la mesure de leur activité, on leur demande de restituer l'aide à 85% versée pour la journée travaillée, cette contribution leur demande l'équivalent du coût de 6,6 jours avec																		
O	Exonéré antérieurement, ce nouveau taux de cotisation ne permettra de retrouver le financement antérieur de la formation complémentaire, il devient une charge directe qui concourt à la possibilité de formation																		
Q	Le bilan de santé est plus adapté que la médecine du travail à l'égard des ACI, il le compléterait utilement																		
T	voir exonération dans le texte																		

26%

répartition 40/60

0,1

1,8

		Tableau 2										
		Détail des Charges liées au recrutement à partir d'un Contrat d'Accompagnement vers l'Emploi		CES pour mémoire	CAE Association hors convention < 20 ETP structure	CAE Association hors convention < 20 ETP structure	CAE Association hors convention > 20 ETP structure	CAE Association hors convention < 20 ETP structure	CAE Association convention 61 > 20 ETP structure	CAE Association	CAE Association convention IFEAP > 20 ETP	CAE Association convention 61 > 20 ETP structure
		Heures contractuelles par semaine		20	26	20	26	26	26	26	26	26
B		semaines par mois arrondi à deux chiffres après la virgule		4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,33	4,3321	4,33
C	A*B	nombre d'heures rémunérées par mois		86,6	112,58	86,6	112,58	112,58	112,58	112,58	112,6346	112,58
D		SMIC horaire		8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,03
E		Prime indiciaire au poste de travail							0,60			0,60
F	D+E	Salaire horaire		8,03	8,03	8,03	8,03	8,03	8,63	8,03	8,03	8,63
G		prime conventionnelle					18,01					
H	(F+C)+G	BRUT Salarial		695,398 €	904,02 €	695,40 €	922,03 €	904,02 €	971,57 €	904,02 €	904,46 €	971,57 €
		Cotisations Sécurité Sociale										
				exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire	exo < ou = smic horaire
SS		Charges de SS sur les rémunérations dépassant le SMIC Horaire calculé en 1 (taux accident du travail 2,20%) soit un total de 30,20%					oui		oui			oui
		Assedic										
J		Assurance Chômage		4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%
K		assurance Garantie Salaires (AGS)			0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%	0,35%
		Caisse de Retraite Ouvrier										
L		Caisse retraite complémentaire Non Cadre ARRCO		exo	4,50%	4,50%	4,50%	3,75%	4,50%	4,50%	4,50%	6,25%
M		AGFF des caisses ARRCO		exo	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
N		Contribution de Solidarité pour l'autonomie			0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
O		Contribution à la Formation Professionnelle			0,55%	0,55%	2,60%	1,60%	3,30%	2,60%	1,60%	2,30%
P		Fonds National d'allocation logement (FNAL) 0,1 à 0,4		exo		exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
Q		Contribution médecine du Travail Inter entreprise		0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%	0,59%	0,40%	0,40%	0,59%
R		Contribution Taxe apprentissage		exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
S		Base de la taxe sur les salaires (activités hors TVA)		exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo	exo
T		Contribution Transport Urbain (ville + 10,000 hab.)			0,60%			1,80%	1,80%	1,80%	0,00%	1,80%
U		Prévoyance Conventionnelle					0,55%	0,64%	0,00%	0,72%	0,781%	0,95%
V		Mutuelle Conventionnelle / comité d'établissement					1,57%	1,25%	1,25%			1,45%
W		cotisation additionnelle travail saisonnier / pour l'emploi formation						0,29%	0,00%			0,00%
X	J à W	Taux des cotisations retenues		4,40%	11,30%	11,90%	15,47%	14,33%	17,29%	15,87%	13,13%	19,19%
Y	H*X	Montant des cotisations patronales		30,60 €	102,15 €	82,75 €	142,65 €	129,55 €	167,97 €	143,47 €	118,76 €	186,43 €
I	G*SS	Montant des cotisations patronales (Social > SMIC)					5,44 €	- €	20,40 €			20,40 €
Z		Coût Total Employeur		726,00 €	1 006,17 €	778,15 €	1 070,12 €	1 033,56 €	1 159,94 €	1 047,48 €	1 023,22 €	1 178,40 €
AA		Base CNASEA Coût du poste salaire brut			904,02 €	695,88 €	904,02 €	904,02 €	904,02 €	904,02 €	904,46 €	904,02 €
		Base CNASEA Coût du poste salaire brut chargé		723,21 €								
AB		Taux de l'Aide de l'État sur cette charge Calculée		95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%
AC	AA*AD	Aide de l'État		687,05 €	858,82 €	661,09 €	858,82 €	858,82 €	858,82 €	858,82 €	859,23 €	858,82 €
AD	Z-AC	A la charge de l'employeur par mois		38,94 €	147,35 €	117,06 €	211,31 €	174,75 €	301,12 €	188,67 €	163,99 €	319,58 €
AE	AD/C	A la charge de l'employeur à l'heure		0,45 €	1,31 €	1,35 €	1,88 €	1,55 €	2,67 €	1,68 €	1,46 €	2,84 €
AF	AD*12	A la charge de l'employeur à l'année		467,31 €	1 768,26 €	1 404,77 €	2 535,67 €	2 096,96 €	3 613,48 €	2 264,02 €	1 967,84 €	3 835,00 €
AG		Charge employeur annuelle par rapport au CES		- €	1 300,95 €	937,47 €	2 068,36 €	1 629,65 €	3 146,17 €	1 796,71 €	1 500,54 €	3 367,69 €
AH	AC/Z	Taux de prise en charge du contrat par l'État par rapport au brut chargé (comme pour les CES)		94,64%	85,35%	84,96%	80,25%	83,09%	74,04%	81,99%	83,97%	72,88%
N		Cette contribution demande aux ACI un effort qui n'est pas à la mesure de leur activité, on leur demande de restituer l'aide à 85% versée pour la journée travaillée, cette contribution leur demande l'équivalent du coût de 6,6 jours avec (100% montant de										
O		Exonéré antérieurement, ce nouveau taux de cotisation ne permettra de retrouver le financement antérieur de la formation complémentaire, il devient une charge directe qui concourt à la possibilité de formation										
Q		Le bilan de santé est plus adapté que la médecine du travail à l'égard des ACI, il le compléterait utilement										
T		voir exonération dans le texte										

- ANNEXE VI, page 12 -

Tableau 3 détails par structure

Structure	zone géographique	Postes conventionnés	Convention ddtte ces	Convention ddtte ces/cec	Passage CA				Passage CAE			
					lié à la base	lié à la convention	par poste de travail	total	lié à la base	lié à la convention	par poste de travail	total
Angers		18,0	16	2	352 €	195 €	547 €	9 845 €	1 301 €	195 €	1 496 €	26 932 €
Angers		14,0	12	2	352 €	195 €	547 €	7 657 €	1 301 €	195 €	1 496 €	20 947 €
Angers		15,0	13	2	352 €	195 €	547 €	8 204 €	1 301 €	195 €	1 496 €	22 443 €
Angers		7,0	7	0	352 €	195 €	547 €	3 828 €	1 301 €	195 €	1 496 €	10 474 €
Angers		44,0	43	1	352 €	329 €	680 €	29 936 €	1 301 €	329 €	1 630 €	71 705 €
Angers		3,0	3	0	352 €	195 €	547 €	1 641 €	1 301 €	195 €	1 496 €	4 489 €
Angers		12,0	12		352 €	350 €	702 €	8 420 €	1 301 €	350 €	1 651 €	19 811 €
Angers		15,0	15		352 €	1 845 €	2 197 €	32 953 €	1 301 €	1 845 €	3 146 €	47 193 €
Angers		14,0	12	2	352 €	500 €	852 €	11 923 €	1 301 €	500 €	1 801 €	25 213 €
Angers		30,0	30		352 €	496 €	847 €	25 423 €	1 301 €	496 €	1 797 €	53 901 €
Angers		17,0	17	0	352 €	496 €	847 €	14 406 €	1 301 €	496 €	1 797 €	30 544 €
Angers		15,0	15	0	352 €	2 067 €	2 418 €	36 276 €	1 301 €	2 067 €	3 368 €	50 515 €
		189,0										
Baugeois		8,0	5	3	352 €	- €	352 €	2 813 €	1 301 €	- €	1 301 €	10 408 €
Baugeois		14,0	14	0	352 €	- €	352 €	4 923 €	1 301 €	- €	1 301 €	18 213 €
		22,0										
Cholet		8,0	8	0	352 €	- €	352 €	2 813 €	1 301 €	- €	1 301 €	10 408 €
Cholet		6,0	6	0	352 €	- €	352 €	2 110 €	1 301 €	- €	1 301 €	7 806 €
Cholet		17,0	14	3	352 €	- €	352 €	5 978 €	1 301 €	- €	1 301 €	22 116 €
Cholet		8,0	6	2	352 €	- €	352 €	2 813 €	1 301 €	- €	1 301 €	10 408 €
Cholet		18,0	17	1	352 €	- €	352 €	6 330 €	1 301 €	- €	1 301 €	23 417 €
Cholet		15,0	12	3	352 €	- €	352 €	5 275 €	1 301 €	- €	1 301 €	19 514 €
Cholet		30,0	22	8	352 €	65 €	417 €	12 503 €	1 301 €	65 €	1 366 €	40 981 €
Cholet		15,0	13	2	352 €	65 €	417 €	6 251 €	1 301 €	65 €	1 366 €	20 491 €
Cholet		6,0	6	0	352 €	376 €	727 €	4 365 €	1 301 €	376 €	1 677 €	10 060 €
Cholet		8,0	7	1	352 €	767 €	1 119 €	8 953 €	1 301 €	767 €	2 068 €	16 547 €
		131,0										
Saumurois		4,0	4		352 €	65 €	417 €	1 667 €	1 301 €	65 €	1 366 €	5 464 €
Saumurois		35,0	18	17	352 €	- €	352 €	12 308 €	1 301 €	- €	1 301 €	45 533 €
Saumurois		16,0	14	2	352 €	65 €	417 €	6 667 €	1 301 €	65 €	1 366 €	21 855 €
Saumurois		12,0	11	1	352 €	1 720 €	2 072 €	24 860 €	1 301 €	1 720 €	3 021 €	36 251 €
Saumurois		49,0	40	9	352 €	200 €	552 €	27 031 €	1 301 €	200 €	1 501 €	73 547 €
Saumurois		17,0	16	1	352 €	65 €	417 €	7 083 €	1 301 €	65 €	1 366 €	23 221 €
		133,0										
Segréen		12,0	10	2	352 €	- €	352 €	4 220 €	1 301 €	- €	1 301 €	15 611 €
Segréen		16,0	9	7	352 €	- €	352 €	5 627 €	1 301 €	- €	1 301 €	20 815 €
Segréen		7,0	7	0	352 €	- €	352 €	2 462 €	1 301 €	- €	1 301 €	9 107 €
Segréen		12,0	9	3	352 €	- €	352 €	4 220 €	1 301 €	- €	1 301 €	15 611 €
		47,0										
		522,0	463	74			674 €	351 783 €		1 650 €		861 552 €

Taux et assiettes : cotisations sur salaires au 1 ^{er} septembre 2005			
Cotisations	Base	Part salariale	Part patronale
CSG non déductible	Base CSG (1) (2)	2,4 -	
CSG déductible	Base CSG (1)	5,1 -	
CRDS	Base CRDS (1)	0,5 -	
Sécurité sociale			
Maladie	Salaire total	0,75 (3)	12,8
Vieillesse déplafonnée	Salaire total	0,1	1,6
Vieillesse plafonnée	de 0 à 2 516	6,55	8,2
Allocations familiales	Salaire total	-	5,40 (4)
Accidents du travail	Salaire total	-	Variable
Assédic			
Ass. chômage Tr. A + Tr. B	de 0 à 10 064	2,4	4
AGS (FNGS)	de 0 à 10 064	-	0,35
Retraite et prévoyance complémentaires			
Retraite complémentaire non-cadres			
ARRCO tr. 1	de 0 à 2 516	3,00 (6) (8)	4,50 (6) (8)
AGFF tr. 1	de 0 à 2 516	0,8	1,2
ARRCO tr. 2	de 2 516 à 7 548	8,00 (6) (8)	12,00 (6) (8)
AGFF tr. 2	de 2 516 à 7 548	0,9	1,3
Retraite complémentaire cadres			
ARRCO (tr. A)	de 0 à 2 516	3,00 (6) (8)	4,50 (6) (8)
AGFF tr. A (5)	de 0 à 2 516	0,8	1,2
AGIRC (tr. B)	de 2 516 à 10 064	7,50 (8)	12,50 (8)
GMP (tr. B minimale) (7)	276,67	7,50 (8)	12,50 (8)
AGFF tr. B (5)	de 2 516 à 10 064	0,9	1,3
APEC	de 2 516 à 10 064	0,024	0,036
AGIRC (tr. C)	de 10 064 à 20 128	-9	-9
CET	de 0 à 20 128	0,13 (10)	0,22 (10)
Prévoyance complémentaire (11)	-	Selon contrat	Selon contrat
Assurance décès (cadres) (11)	de 0 à 2 516	-	1,5
Autres contributions			
FNAL (tous employeurs)	de 0 à 2 516	-	0,1
FNAL (20 salariés et plus) (12)	Salaire total	-	0,4
Contribution de solidarité pour l'autonomie	Salaire total	-	0,3
Versement de transport	Salaire total	-	-13
Taxe de 8 % (14)	-14	-	8%
(1) Brut majoré de certains éléments, avant déduction supplémentaire pour frais professionnels, mais (2) CSG non déductible lorsqu'elle est afférente à des sommes exonérées d'impôt sur le revenu et de (3) En Alsace-Moselle, cotisation supplémentaire de 1,70 %. (4) Possibilité d'exonération totale ou partielle pour certaines entreprises sur les salaires n'excédant pas (5) Egalement due par les mandataires sociaux " salariés " (gérants minoritaires de SARL, P-DG...) (6) Pour une répartition employeur/salarié de 60/40. (7) Salaire charnière 2005 : 33 512 par an, soit 2 792,67 par mois. (8) Taux minimal. (9) Taux minimal sur tranche C : 20 % effectifs ou taux en tranche B (répartition libre entre employeur (10) La contribution exceptionnelle et temporaire de 0,35 % est répartie comme en tranche B. (11) La part patronale de ces cotisations supporte la taxe de prévoyance de 8 %, dans les entreprises de (12) Pour les rémunérations versées depuis le 1er août 2005, seules les entreprises qui comptaient 20 (13) Entreprises de plus de 9 salariés dans la région parisienne et certaines agglomérations de plus de 10 (14) Employeurs de plus de 9 salariés : taxe assise sur les contributions patronales de prévoyance			

ANNEXE VII

L'ACCES DES ACI À LA COMMANDE PUBLIQUE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS PERMET DE PROMOUVOIR L'EMPLOI DES SALARIÉS EN INSERTION	1
A. LA PRISE EN COMPTE DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DANS LE CODE DES MARCHÉS PUBLICS (CMP)	1
1. <i>La clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (article 14 - CMP)</i>	1
2. <i>L'insertion comme critère d'attribution du marché (article 53 - CMP)</i>	1
3. <i>L'insertion comme objet d'un marché de prestations de service (article 30 - CMP)</i>	1
B. LA PROCÉDURE CLASSIQUE DES MARCHÉS SUR APPELS D'OFFRE	2
II. UNE UTILISATION LIMITÉE DES ACI À LA COMMANDE PUBLIQUE PAR LES PROCÉDURES DE MARCHÉS PUBLICS	2
A. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES BAILLEURS SOCIAUX SONT LES PREMIERS COMMANDITAIRES ET BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTIVITÉ PRODUCTIVE DES ACI	2
B. DU CÔTÉ DES ACI : LES SUBVENTIONS OFFRENT D'AVANTAGE DE VISIBILITÉ ET REQUIÈRENT MOINS DE TECHNICITÉ QUE LA SOUMISSION AUX MARCHÉS PUBLICS	3
1. <i>Une faible tradition de commercialisation de l'activité productive</i>	3
2. <i>Des difficultés techniques à évaluer les prestations et à répondre aux appels d'offre</i>	3
C. DU CÔTÉ DES COMMANDITAIRES : UN INTÉRÊT TECHNIQUE ET FINANCIER À SUBVENTIONNER LES ACI PLUTÔT QU'À PASSER DES MARCHÉS PUBLICS	3
1. <i>Une simplification de procédure pour les services techniques qui considèrent la clause d'insertion complexe à mettre en œuvre</i>	3
2. <i>Une prestation au moindre coût car la subvention vise uniquement à couvrir le coût résiduel pour l'ACI employeur</i>	4
III. COMMENT PROMOUVOIR LES MARCHÉS PUBLICS POUR FINANCER LES PRESTATIONS D'UTILITÉ SOCIALE DES ACI	4
A. RÉORIENTER POUR PARTIE LA FONCTION ADMINISTRATIVE DES PERMANENTS VERS UNE FONCTION TECHNICO-COMMERCIALE	4
B. PROMOUVOIR LES MARCHÉS À VOCATION D'INSERTION SOCIALE AUPRÈS DES COMMANDITAIRES PUBLICS	5
1. <i>Un intérêt pour la réinsertion des salariés</i>	5
2. <i>Un intérêt financier pour les maîtres d'œuvre publics et pour les ACI</i>	5
CONCLUSION	6

INTRODUCTION

Les collectivités locales et les bailleurs sociaux sont les premiers commanditaires et bénéficiaires de l'activité productive des ACI. Ces relations reposent encore fréquemment sur des liens conventionnels, bien que les dernières réformes du code des marchés publics et leurs applications réglementaires permettent à la commande publique de prendre en compte la promotion de l'emploi, la lutte contre la précarité et contre l'exclusion.

I. LE CODE DES MARCHES PUBLICS PERMET DE PROMOUVOIR L'EMPLOI DES SALARIES EN INSERTION

A. La prise en compte de l'insertion sociale et professionnelle dans le code des marchés publics (CMP)

Le décret 2001-210 du 7 mars 2001, puis le décret 2004-15 du 7 janvier 2004, donnent la possibilité d'adosser l'insertion sociale et professionnelle aux marchés publics. Trois dispositifs s'inscrivent dans ce cadre juridique.

1. La clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (article 14 - CMP)

Cette disposition permet aux maîtres d'ouvrage de fixer dans le cahier des charges des marchés, une condition particulière permettant de promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés d'insertion. Cette clause s'appuie sur un pourcentage minimal d'heures d'insertion¹ à effectuer par le maître d'œuvre en fonction, notamment, de l'offre d'insertion du territoire. Concrètement, l'offre des entreprises réserve ainsi à l'insertion un pourcentage d'heures de travail générées par le marché, sous trois formes possibles :

- la sous-traitance à des structures de l'IAE ;
- la mutualisation des heures d'insertion : des salariés en insertion sont mis à disposition de l'entreprise pendant la durée du marché ;
- l'embauche directe de salariés en insertion sous contrats à durée de chantiers.

2. L'insertion comme critère d'attribution du marché (article 53 - CMP)

Le PCS a ajouté à l'article 53 du code des marchés publics, les performances des entreprises en matière d'insertion professionnelle des publics en difficultés, comme critère d'attribution des marchés.

Cette disposition récente est encore peu appliquée. Sa mise en œuvre peut donner lieu à des interprétations diverses pour savoir si le critère s'applique uniquement aux performances à venir dans le cadre de l'offre spécifique sur le marché, ou bien s'il convient de tenir compte des performances antérieures au marché.

¹ A titre d'exemple, dans le bâtiment et les travaux publics, les taux varient de 2 % à 7 % du montant des marchés. L'agence de rénovation urbaine a retenu le taux de 5 %.

3. L'insertion comme objet d'un marché de prestations de service (article 30 - CMP)

Certains marchés publics de service peuvent être élaborés avec un objectif prioritaire d'insertion par l'activité économique. Le cas échéant, ils peuvent être passés selon des procédures adaptées en fonction des caractéristiques, du montant ou du degré de concurrence des prestataires de service concernés sur le territoire.

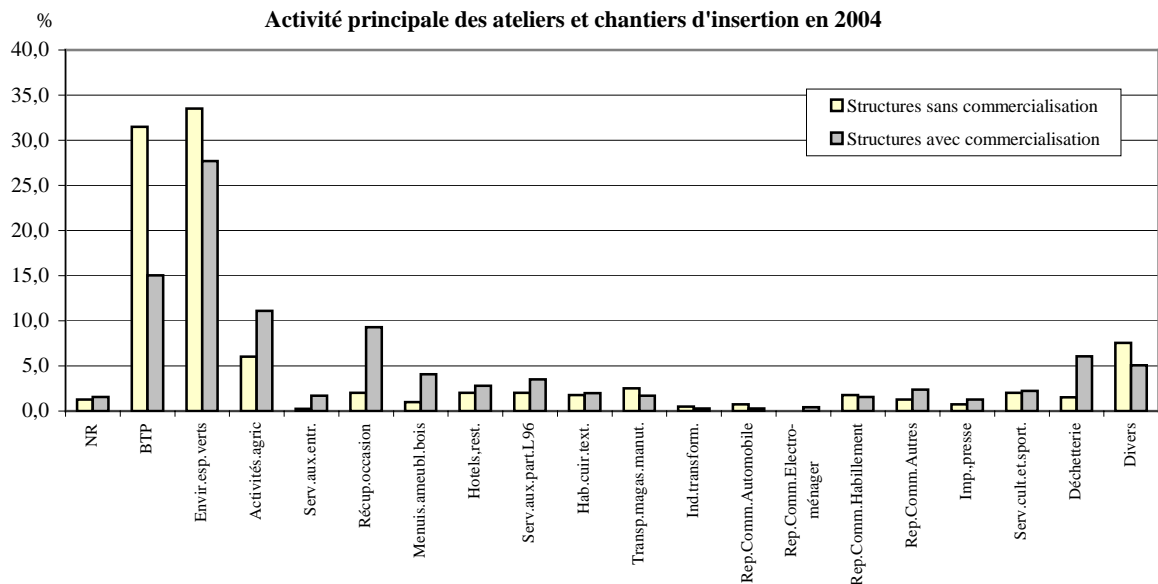
B. La procédure classique des marchés sur appels d'offre

Outre les procédures spécifiques liées à l'insertion, les ACI peuvent être candidats à tous marchés sur appels d'offre, conformément aux procédures régies par le code des marchés publics, dès lors qu'ils sont en mesure de répondre aux cahiers des charges. Ils entrent alors en concurrence avec des entreprises du secteur privé.

La définition des marchés par les commanditaires peut néanmoins limiter cette concurrence, car les prestations à faible technicité et fort taux de main d'œuvre sont peu rentables pour les entreprises du secteur marchand ; en revanche elles sont plutôt adaptées à des structures d'insertion par l'activité économique qui emploient très largement des publics peu qualifiés.

II. UNE UTILISATION LIMITEE DES ACI A LA COMMANDE PUBLIQUE PAR LES PROCEDURES DE MARCHES PUBLICS

A. Les collectivités locales et les bailleurs sociaux sont les premiers commanditaires et bénéficiaires de l'activité productive des ACI



Source : DARES 2004

En 2004, 36 % des ACI ne commercialisaient aucune activité productive et avaient une activité qui reposait totalement sur des subventions.

Traditionnellement, les besoins de services des collectivités locales et des bailleurs sociaux relèvent des secteurs du BTP, de l'environnement et des espaces verts, ainsi que de la propreté/déchetterie. Ces trois secteurs représentaient 55 % de l'activité des ACI en 2004, avec une part relative plus forte pour ceux sans commercialisation (66 %), que pour ceux avec commercialisation (49 %). Ces données laissent supposer que l'activité productive des ACI dans ces secteurs s'adresse très largement à des clients publics, qui la financent par des subventions plutôt que par des contrats.

B. Du côté des ACI : les subventions offrent davantage de visibilité et requièrent moins de technicité que la soumission aux marchés publics

1. Une faible tradition de commercialisation de l'activité productive

A la naissance des activités d'utilité sociale (AUS) et des chantiers école, l'activité était davantage centrée sur un accompagnement social que professionnel. Or, le PCS a poursuivi l'orientation amorcée avec la loi de lutte contre les exclusions de 1998 ; il oriente davantage le dispositif des ACI vers l'insertion professionnelle et l'emploi, par le développement d'activités d'utilité sociale qui prennent partiellement appui sur la production ou la commercialisation de biens ou de services.

2. Des difficultés techniques à évaluer les prestations et à répondre aux appels d'offre

La pratique encore limitée d'une comptabilité analytique et l'absence de fonction technico-commerciale limite le développement du taux de commercialisation des ACI.

L'évaluation du juste prix de commercialisation de l'activité productive est en effet nécessaire pour fixer un prix qui garantisse l'équilibre d'exploitation, sur lequel repose en quasi-totalité le résultat net des ACI visités. La plupart des structures développent une comptabilité analytique. Cette démarche est cependant plus ou moins avancée selon les compétences de la cellule administrative et comptable, et selon le taux de commercialisation.

La soumission aux appels d'offre nécessite également des compétences technico-commerciales pour identifier les marchés accessibles, sur lesquels les ACI sont compétitifs. Cette fonction, faiblement développée au sein des ACI visités, est essentielle pour élaborer les réponses aux appels d'offre en lien avec la cellule comptable, et pour dialoguer avec les services techniques des maîtres d'ouvrage.

C. Du côté des commanditaires : un intérêt technique et financier à subventionner les ACI plutôt qu'à passer des marchés publics

1. Une simplification de procédure pour les services techniques qui considèrent la clause d'insertion complexe à mettre en œuvre

a) Les freins techniques à la prise en compte de l'insertion

Malgré l'encadrement juridique, la prise en compte de l'insertion dans l'élaboration des marchés est encore embryonnaire, car il est techniquement plus simple de calculer et verser une subvention d'équilibre à un ACI, que d'élaborer des marchés ou des lots adaptés à la promotion de l'emploi des salariés en insertion.

Ce frein technique est tangible concernant la mise en œuvre de la clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (cf. *supra*, I.A.1). Son succès nécessite un montage complexe, qui est plus accessible aux acteurs publics de zones urbaines concentrées, lorsqu'elles disposent de services juridiques étoffés et d'un tissu dense de structures d'insertion par l'activité économique (exemple : Nord Pas-de-Calais à l'inverse de la région parisienne). Aussi, cette pratique est-elle plus fréquemment mise en œuvre dans des agglomérations avec des politiques dynamiques de grands travaux et de rénovation urbaine, telles que Nantes ou Valenciennes où la mission a visité quelques ACI.

b) Les critères de réussite de la clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (article 14 – CMP)

La réussite de la clause d'insertion dans les conditions d'exécution du marché (article 14 – CMP) repose sur plusieurs conditions :

- l'identification de lots adaptés à l'introduction de la clause d'insertion en terme de durée, de nature des prestations, de localisation et de montant ;
- la mise en place d'un interlocuteur unique qui assure l'interface entre les entreprises chargées du marché, et les nombreux acteurs locaux chargés de l'insertion par l'activité économique et du suivi des salariés (SIAE, ANPE, PLIE, CCAS, etc.) ;
- la construction de l'offre d'insertion par la mobilisation et l'organisation du secteur de l'IAE pour répondre aux exigences techniques des entreprises.

2. Une prestation au moindre coût car la subvention vise uniquement à couvrir le coût résiduel pour l'ACI employeur

La prise en compte de l'insertion dans les marchés publics repose sur une volonté politique forte, car l'octroi de subventions aux ACI par les collectivités locales ou les bailleurs sociaux en contre-partie de prestations d'utilité sociale, est moins onéreux au plan budgétaire que d'asseoir cette activité sur un lien contractuel.

Ainsi, dans de nombreux territoires visités, les ACI perçoivent des subventions d'acteurs publics bénéficiant de prestations de service, dont le montant correspond au coût résiduel de l'action à charge de l'employeur. Généralement, le montant de l'aide est fixé de façon à couvrir le coût résiduel des salaires et les achats ou charges diverses non fournies par le commanditaire. L'encadrement et les contrats de salariés en insertion étant subventionnés à plus de 90 %, le coût résiduel des prestations d'ACI est faible et, en tout état de cause, inférieur au prix du marché. Aussi, les collectivités locales et les bailleurs sociaux ont-ils tout intérêt, au plan budgétaire, à privilégier la subvention au marché public².

² Dans de rares cas où les prestations de service nécessitent d'importantes consommations intermédiaires soumises à la TVA, et où le maître d'ouvrage est susceptible de bénéficier de subventions assises sur une enveloppe de travaux facturés, il peut se révéler plus intéressant qu'il ait recours à un contrat (cas de certaines EI ou ACI en matière de tri de déchets par exemple).

III. COMMENT PROMOUVOIR LES MARCHES PUBLICS POUR FINANCER LES PRESTATIONS D'UTILITE SOCIALE DES ACI

A. Réorienter pour partie la fonction administrative des permanents vers une fonction technico-commerciale

Le développement de la commercialisation de l'activité productive des ACI repose sur une réorganisation des fonctions internes aux ACI, avec notamment la mise en place d'une comptabilité analytique et d'une fonction technico-commerciale.

Cette réorientation de l'activité des permanents est possible sans nuire à l'accompagnement des salariés, ni augmenter le taux d'encadrement. En effet, la rationalisation de la coordination du suivi des salariés avec les acteurs locaux (ANPE, PLIE, CCAS, etc.) et des procédures administratives propres aux demandes de subventions (dossiers, bilans) pourrait permettre, dans nombre de structures, de développer ces compétences nouvelles qui s'adressent à un nombre limité de collectivités publiques ou de bailleurs sociaux.

B. Promouvoir les marchés à vocation d'insertion sociale auprès des commanditaires publics

La diffusion de la pratique des marchés publics pour favoriser l'emploi des salariés en insertion, repose sur la promotion active des opportunités économiques et sociales qu'elle offre aux acteurs publics territoriaux et nationaux.

1. Un intérêt pour la réinsertion des salariés

Au plan strictement social, on peut se demander si le travail des salariés en insertion ne serait pas mieux reconnu comme un « vrai » travail, s'il ne donnait lieu au paiement d'une prestation commerciale plutôt qu'à des subventions assimilables à de l'assistance. La mise en situation de production des salariés dans des chantiers, leur permet de côtoyer des salariés « de droit commun » dans le cadre de sous-traitances aménagées. C'est en effet de nature à ouvrir leurs horizons, à lever leurs appréhensions à l'égard du monde du travail et à retrouver une certaine considération sociale.

Si les liens avec les entreprises sont bien organisés, leur rapprochement avec des structures d'insertion dans le cadre de marchés publics peut permettre par ailleurs de lever certains freins à l'embauche de salariés en insertion, que des entreprises, confrontées à des difficultés de recrutement, auraient pu côtoyer.

Enfin, sur un autre plan lié à la culture des ACI, ces subventions lorsqu'elles vont à l'encadrement, comme c'est fréquemment le cas des subventions de Départements, n'ont a priori qu'une vocation sociale. Or le temps des encadrants techniques est aussi consacré à la production. Ainsi la facturation est-elle une façon de reconnaître le temps et les compétences qu'ils consacrent à cette activité de production. C'est également un moyen d'ancrer dans les mentalités que l'utilité sociale, comme toute autre prestation publique, a une valeur économique.

2. Un intérêt financier pour les maîtres d'œuvre publics et pour les ACI

Il pourrait se révéler plus intéressant pour les collectivités territoriales de réorienter pour partie ces subventions « sociales » vers la production de services collectifs, financés de toutes les façons par ailleurs au titre de la construction ou de l'environnement par exemple. Compte tenu de la productivité relative des salariés en insertion, les chantiers peuvent prendre un peu plus de temps, mais les collectivités publiques auront « activé » en faveur de la réinsertion, des sommes qu'elles auraient engagé de toutes façons pour leurs projets.

La subvention compense la moindre productivité et l'encadrement spécifique nécessaire, mais la valeur ajoutée marchande des salariés et des encadrants n'est pas nulle, comme pourrait le laisser penser la prise en charge des dépenses salariales à 80 %, 90 % ou 100 %, par des subventions.

Les opportunités apparaissent ainsi très significatives pour les structures d'insertion, sans entraîner de surcoût budgétaire pour les collectivités : compte tenu de leur volume d'heures de travail, ce n'est qu'un pourcentage minime des marchés d'entretien ou de construction des collectivités publiques, qui est visé.

Ce sujet ne concerne d'ailleurs pas que les collectivités départementales et locales ; une telle action peut aussi être développée à l'échelon des Régions, de l'Etat et des établissements publics.

CONCLUSION

Les dernières évolutions législatives et réglementaires permettent à la commande publique de prendre en compte la promotion de l'emploi, la lutte contre la précarité et contre l'exclusion. Ces évolutions offrent aux ACI une opportunité de diversifier le financement de leurs activités productives et de renforcer parallèlement leur capacité d'insertion professionnelle, en se rapprochant des conditions de fonctionnement du secteur marchand.

ANNEXE VIII

LA COUVERTURE CONVENTIONNELLE DES ACI

SOMMAIRE

I. LES SOURCES JURIDIQUES DE L'ASSUJETTISSEMENT AUX CONVENTIONS COLLECTIVES DES CONTRATS AIDÉS « NON MARCHANDS »	2
A. LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA COHÉSION SOCIALE (PCS) A SITUÉ LES NOUVEAUX CONTRATS AIDÉS DU SECTEUR NON MARCHAND DANS LE CHAMP CONVENTIONNEL	2
B. L'ASSUJETTISSEMENT EST EN PRINCIPE DÉFINI PAR LA FORME JURIDIQUE DE L'EMPLOYEUR ET LE CRITÈRE DE SON ACTIVITÉ PRINCIPALE.....	2
1. <i>Le champ d'application des conventions collectives est limité aux structures de droit privé....</i>	2
2. <i>La détermination de la convention collective est fonction du critère de l'activité principale exercée.....</i>	2
3. <i>La détermination de l'activité principale des ACI n'apparaît pas évidente</i>	3
II. LES ENJEUX DE LA COUVERTURE CONVENTIONNELLE POUR LES ACI	4
A. L'ASSUJETTISSEMENT À UNE CONVENTION COLLECTIVE REDÉFINIT LA PROBLÉMATIQUE DE L'INSERTION.....	4
B. LES POSITIONS DE CHACUNE DES « TÊTES DE RÉSEAU » DES ACI APPARAISSENT PARTAGÉES	5
C. LA QUESTION CONCERNE AUSSI LA PROFESSIONNALISATION DE L'ENCADREMENT	6
III. PROLONGER LA RECONNAISSANCE LEGISLATIVE DES ACI PAR UNE CONVENTION COLLECTIVE SPECIFIQUE.....	6
A. IL FAUT SORTIR DU FLOU ACTUEL ET SÉCURISER JURIDIQUEMENT LES ACI.....	7
B. UNE CCN POUR LES ACI OU BIEN UNE CCN POUR LES STRUCTURES D'INSERTION PAR L'ÉCONOMIQUE ?	7

I. LES SOURCES JURIDIQUES DE L'ASSUJETTISSEMENT AUX CONVENTIONS COLLECTIVES DES CONTRATS AIDÉS « NON MARCHANDS »

A. La loi de programmation de la cohésion sociale (PCS) a situé les nouveaux contrats aidés du secteur non marchand dans le champ conventionnel

Dans le dispositif antérieur à la loi PCS, les conventions collectives n'étaient pas applicables aux CES, tandis qu'elles l'étaient aux CEC et aux emplois-jeunes. Le Plan de Cohésion Sociale (PCS) a supprimé cette dualité.

Les employeurs éligibles aux contrats d'avenir et aux contrats d'accompagnement vers l'emploi sont les collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public, les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public (régies de transports, établissements de soins...), les organismes de droit privé à but non lucratif (associations, dont les associations de services à la personne, fondations, société mutualistes relevant du code de la mutualité, organismes de prévoyance, comités d'entreprise, syndicats professionnels), les structures d'insertion par l'économie (ateliers et chantiers d'insertion, associations intermédiaires). Les services de l'Etat sont exclus.

La loi a fixé par défaut pour ces deux nouveaux contrats la durée de la période d'essai à un mois et le niveau de rémunération des titulaires au montant du SMIC horaire appliqué au temps de travail, sauf dans le cas où des dispositions contractuelles plus favorables (c'est-à-dire de la convention collective) sont applicables.

Cette application de principe à tous les contrats aidés du champ des conventions collectives s'inscrit dans l'objectif général des pouvoirs publics, initié depuis 1981, de faire en sorte qu'une convention collective soit applicable à chaque salarié, et ce quel que soit le secteur professionnel ou géographique dans lequel il se trouve. Lors des débats parlementaires concernant le PCS, personne n'a évoqué les difficultés particulières que pourrait entraîner cette généralisation.

Le problème est apparu avec l'avenant n° 299 du 5 juillet 2005 de la « convention collective 66 du secteur social privé non lucratif » : cet avenant négocié par les partenaires sociaux de ce secteur d'activité portait sur le contrat d'avenir et le CAE en leur étendant le bénéfice des grilles salariales (avantageuses) du secteur. Il a été agréé par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) par arrêté du 11 octobre 2005 (JO du 21 octobre), ce qui l'a rendu exécutoire. C'est à partir de là que des responsables d'ACI dont un certain nombre relèvent de cette convention collective et leurs réseaux respectifs, ont fait état du surcoût salarial induit par cette généreuse convention collective et, considérant son ampleur, ont commencé à demander que ce surcoût leur soit compensé par l'Etat.

L'assujettissement des contrats aidés non marchands aux conventions collectives pose donc pour les ACI une question nouvelle. Cette question ne concerne pas seulement la prise en charge des surcoûts qui peuvent en résulter mais au préalable la détermination des conventions collectives applicables.

Cet assujettissement n'a actuellement pas donné lieu à contentieux connu, mais le risque est ressenti comme réel par les têtes de réseaux d'ACI.

B. L'assujettissement est en principe défini par la forme juridique de l'employeur et le critère de son activité principale

Pour déterminer le champ d'application d'une convention collective, c'est classiquement la situation de l'employeur qui est à prendre en compte, et non pas celle du salarié (dès lors, comme c'est maintenant le cas, que tous les contrats de travail y ouvrent droit). Les conventions collectives sont définies par branches professionnelles, sachant que dans une entreprise s'applique une seule convention, régissant l'ensemble des contrats de travail, quels que soient les métiers de cette entreprise.

Il n'est pas douteux qu'un établissement médico-social, un foyer d'hébergement, une association etc. qui recrutent une personne sous contrat aidé non marchand doivent la faire bénéficier de la convention collective dont ils relèvent respectivement, au même titre que pour tout leur personnel.

On pourrait appliquer un raisonnement identique aux ACI. Mais la difficulté vient de ce que les ACI, tout en ne disposant que rarement d'une forme juridique spécifique, sont un type particulier d'organisation mettant en œuvre des contrats aidés. D'une part les recrutements des ACI sont plus massifs (en volume, ils totalisent 1/3 des contrats aidés non marchands), d'autre part ils sont réalisés sur des profils et dans un projet ne répondant pas uniquement à des besoins de fonctionnement économique de la structure porteuse, mais ayant pour finalité de faire du contrat de travail un levier d'insertion sociale et professionnelle.

1. Le champ d'application des conventions collectives est limité aux structures de droit privé

Les ateliers et chantiers d'insertion sont portés le plus souvent par une association ou un foyer d'hébergement, mais il se trouve aussi des ACI portés directement par une collectivité locale (commune, établissement public de coopération inter communale), ou un de ses services, en l'occurrence un centre communal ou intercommunal d'action sociale. Les débats parlementaires récents tendent à élargir cette voie en l'ouvrant y compris aux conseils généraux.¹

Lorsqu'elle est de droit privé, la structure porteuse de l'ACI relève le cas échéant du champ d'application d'une convention collective, en revanche, ce ne peut être le cas pour les chantiers relevant des collectivités locales, ou des CCAS.

Au-delà de cette première distinction selon la nature juridique de la structure, la seconde question consiste à définir, parmi les organismes de droit privé porteurs d'ACI, quels sont les employeurs effectivement couverts, car tous ne le sont pas. Une troisième étape examine quelles sont les conséquences à en tirer pour les ACI, en distinguant d'une part le personnel d'encadrement, d'autre part les titulaires des contrats aidés.

2. La détermination de la convention collective est fonction du critère de l'activité principale exercée

Le droit du travail est clair : l'application d'une convention de branche professionnelle à une entreprise résulte de trois conditions cumulatives :

- juridique : l'adhésion à une organisation professionnelle signataire de cette convention,
- économique : la nature de l'activité principale exercée par l'entreprise la situe dans tel ou tel champ d'application professionnel,
- territoriale : la localisation de la structure la fait entrer dans le périmètre d'application territorial défini par la convention (national, régional, ou local).

¹ La rédaction de l'article L 322-4-16-8 du code du travail qui définit les ACI a été modifiée par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 art. 24 III. Il n'y est plus procédé comme auparavant à une énumération limitative des types d'organismes employeurs autorisés à constituer des ACI : cela est désormais renvoyé à une liste fixée par décret.

La condition juridique de l'adhésion, par hypothèse volontaire, à une organisation signataire disparaît lorsque la convention a été étendue par arrêté ministériel (ministère du travail, Direction des Relations du Travail, DRT²) : dans ce cas, la convention devient obligatoire pour toutes les entreprises incluses dans son champ professionnel et territorial, la convention collective étant la « loi du secteur d'activité ». Le critère principal, objectivement déterminant, est donc celui de l'activité dominante, dont l'appréciation s'effectue, selon la jurisprudence constante, en fonction du chiffre d'affaire principal.

3. *La détermination de l'activité principale des ACI n'apparaît pas évidente*

Les ACI développent « des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale », dans une gamme étendue de secteurs économiques :

- travaux d'entretien pour collectivités locales, bailleurs sociaux (entretien d'espaces verts, travaux du bâtiment, tri de déchets),
- prestations pour des publics à faibles revenus et les associations dédiées (remise en état et commercialisation de vêtements ou de meubles, fabrication et distribution de repas, déménagement de personnes à très faibles revenus...),
- niches commerciales présentant des opportunités comme vecteurs d'insertion (production et distribution de légumes biologiques, etc...).

Ils sont constitués majoritairement sous forme associative, selon deux cas de figure, qui s'examinent différemment pour déterminer le champ de la convention collective applicable.

Dans le premier cas, très fréquent, une association, de type ensamblier, porte plusieurs activités, parmi lesquelles figure(nt) un ou plusieurs ACI. La convention collective applicable à l'association sera celle définie par le secteur où elle réalise le chiffre d'affaire dominant, qui peut être celui généré par une Entreprise d'Insertion ou un CHRS. Cette convention collective régira les contrats de travail de l'ensemble de l'association, dont le(s) ACI. On perçoit immédiatement qu'il n'y a pour autant nullement de cohérence d'activité.

Dans le second cas, une association spécifique porte un, voire plusieurs, ACI. S'il s'agit d'un ACI unique l'activité exercée est aisément délimitable. S'il y a plusieurs ACI, les activités de chacun des ACI se répartissent par hypothèse dans plusieurs secteurs d'activité ; retenir le chiffre d'affaire du principal d'entre eux pour déduire la convention applicable à l'ensemble est juridiquement exact ; mais n'offre pas plus de cohérence.

En dernière analyse, quelle que soit son activité économique support, l'activité principale d'un ACI est l'insertion. C'est ce qu'indique clairement la définition législative des ACI³ : « les ateliers et chantiers d'insertion assurent l'accueil, l'embauche et la mise au travail sur des actions collectives de personnes mentionnées au I de l'article L 322-4-16 et organisent le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable », « en développant des activités ayant principalement un caractère d'utilité sociale ». L'activité est au service de l'insertion, elle en est un moyen.

La nature du support d'activité ne doit donc pas être confondue l'activité principale, qui est l'embauche, l'encadrement et le suivi de personnes en difficulté avérées d'accès au marché du travail. « L'activité support » est une condition nécessaire, fondamentale, tout en n'étant qu'un vecteur, mais non la finalité. D'ailleurs, elle peut changer au fil du temps sans que cela remette en cause l'insertion de personnes en difficulté, dont les critères d'embauche n'ont que peu ou pas de rapport avec l'activité support. Lorsque l'association gère plusieurs ACI, le processus d'insertion des personnes embauchées peut s'appuyer sur la variété d'activités disponibles.

² Cette procédure du droit commun du travail est nettement à distinguer de celle d'agrément via le ministère chargé de la santé et de la solidarité (DGAS), préalable à l'entrée en vigueur des accords et conventions collectives des établissements sous tutelle administrative et financière de ce ministère. D'objets différents, les 2 procédures sont, le cas échéant, cumulables.

³ L 322-4-16-8 (2^o alinéa), CT.

Cette activité support doit certes être organisée en respectant les conditions de travail de la profession, mais sans mobiliser les mêmes moyens techniques, avec une productivité nettement moindre. La réglementation plafonne les ressources de l'ACI procurées par la commercialisation, et l'analyse des comptes montre que la part principale provient des subventions et aides publiques dédiées à l'insertion.

La part relative de la production et des recettes générées peut constituer une ligne de distinction entre :

- les entreprises d'insertion, conçues pour intervenir dans le secteur marchand, (elles s'autofinancent en moyenne à plus de 70 %), leur finalité étant la qualification ou la préqualification professionnelle de leurs salariés en insertion. Il paraît cohérent qu'elles relèvent de la convention collective de leur secteur d'activité,
- et les ACI dont le centre de gravité concerne plus l'encadrement socio-technique et l'accompagnement des personnes en insertion. Les ACI agissent sur les facteurs comportementaux, préalables à l'accès ou au maintien dans un emploi. Cette problématique est donc spécifique, nullement prise en compte par la convention collective du secteur d'activité.

II. LES ENJEUX DE LA COUVERTURE CONVENTIONNELLE POUR LES ACI

A. L'assujettissement à une convention collective redéfinit la problématique de l'insertion

Le bénéfice des clauses de conventions collectives s'adresse aux salariés, c'est à dire aux personnes employées sous contrats de travail. De ce point de vue, cela conduit à sortir de l'ambiguïté qui perdure dans certains ACI qui désignent encore les personnes en insertion sous le vocable d'*usagers*.

Positivement, parler de ces personnes en tant que « salariés en insertion » est déjà leur marquer du respect, leur reconnaître une dignité. De même, cela nécessite pour les responsables associatifs et les dirigeants des ACI de se poser non pas tant en militants de l'insertion, mais en professionnels et d'assumer pleinement la fonction d'employeur, tant ce rôle d'employeur est essentiel au processus d'insertion par la mise en situation de travail. Sans ce rôle central il n'y a ni détermination ni vigilance quant au respect des règles collectives inhérentes au travail... Ce sont des apprentissages ou des ré-apprentissages fondamentaux pour les salariés en insertion, préalables à l'accès et au maintien dans tout emploi.

L'application des conventions collectives aux salariés en insertion suppose également de surmonter les difficultés du dialogue social à construire avec les confédérations syndicales et leurs fédérations, de dépasser les risques de contradictions entre salariés permanents et ceux en insertion. Certes, au plan juridique, les syndicats ont vocation à représenter l'ensemble des salariés, donc y compris ceux en insertion, mais stratégiquement cette problématique de l'insertion paraît inégalement intégrée.

La couverture conventionnelle ne se limite pas à définir des minima salariaux, dont au demeurant n'est pas forcément établie l'opportunité de les situer au-dessus du SMIC pour les salariés en insertion : la finalité de l'insertion professionnelle et de sas vers l'emploi conduit au contraire à s'en tenir en matière de salaire au SMIC pour ne pas générer de différentiel préjudiciable à l'entrée dans les entreprises du secteur marchand.

L'intérêt de la couverture conventionnelle est bien plus de fournir un élément de réponse à l'enjeu de formation des salariés en insertion pour lequel les ACI sont souvent démunis depuis la cessation des CES et des avenants formation financés par l'Etat. La problématique de rattachement à telle ou telle convention collective comporte l'inclusion dans le périmètre d'intervention de l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) du secteur professionnel retenu, ce qui favorise le traitement de la question encore à résoudre des cofinancements de formation avec les conseils régionaux (à l'instar des financements croisés qui avaient été constitués pour la formation des « emplois jeunes »).

La protection sociale constitue un autre volet résultant de la couverture conventionnelle : organiser un système de prévoyance (maintien du salaire en cas d'arrêt maladie ou d'accident du travail), ou de mutuelle complémentaire pour les soins de santé constitue un enjeu d'autant plus important pour la négociation collective que se pose avec une acuité particulière s'agissant des salariés en insertion la question du délai de carence. Ce délai qui va souvent de pair avec la présence en tant que salarié dans la structure employeur, devrait trouver une réponse prenant en compte la brièveté des contrats successifs, la succession d'étapes de parcours dans une ou plusieurs structures d'insertion, etc. L'articulation entre la couverture CMU au profit des bénéficiaires du RMI devrait aussi trouver une réponse satisfaisante pour que ceux qui sont embauchés en contrat d'avenir ne subissent plus une rupture de dispositif de protection complémentaire pendant les premiers mois.

Au total, il s'agirait pour la négociation collective d'aboutir à ce que les cotisations prélevées aboutissent plus sûrement à l'ouverture de droits individuels (ou bien collectifs) au profit de l'insertion. Plus largement il s'agirait de construire par la voie de la négociation collective un élément opérationnel du concept de sécurisation de parcours des personnes en insertion.

B. Les positions de chacune des « têtes de réseau » des ACI apparaissent partagées

Les réseaux convergent pour considérer que le cœur du métier des ACI n'est pas la réalisation de telle ou telle activité productrice de biens ou de services, mais d'encadrer cette réalisation de telle façon que les salariés en insertion acquièrent ou retrouvent les prérequis comportementaux préalables à tout processus d'emploi ou de qualification. C'est à partir de cette problématique que peut être construite une réponse à la question de la convention collective.

Le Réseau « acteurs du chantier école » (ACE), très implanté dans les ACI, a constitué une commission nationale dédiée à ce thème avec comme perspective une future négociation d'une convention spécifique. L'idée défendue par ce réseau serait en effet que les ACI se constituent en secteur professionnel autonome et que ce secteur, en matière de financement de la formation professionnelle, adhère à l'OPCA de l'économie solidaire, UNIFORMATION.

Depuis fin janvier 2006 il a pris l'initiative de saisir tous les autres réseaux, en les invitant à se positionner. Un questionnaire commun inter-réseau a été élaboré et adressé à tous les ACI afin de mieux cerner quelles sont les appréciations des acteurs de terrain face à la perspective d'une convention collective nationale spécifique. Au moment de la finalisation du rapport de la mission Igas-Igf, les réponses à ce questionnaire sont encore en cours d'exploitation.

La FNARS ne semble pas avoir stabilisé sa position, le débat est en cours. Ce réseau tient à ne pas stigmatiser le public en insertion, et semble privilégier l'adaptation des CCN du secteur social pour intégrer les salariés en insertion.

Au **COORACE**, le débat est également en cours, et la position non stabilisée ; le réseau ne souhaite pas non plus stigmatiser le public en insertion et marque son intérêt pour les métiers d'encadrants. Son hypothèse première semble le rattachement aux CCN des secteurs professionnels correspondant aux activités supports.

Le réseau des **Jardins de Cocagne** doit tenir compte de la position de certains de ses adhérents, qui ne veulent pas se poser comme employeurs, mais plutôt comme des militants de l'insertion. De même, ce réseau semble soucieux d'éviter les rigidités du modèle classique du droit du travail. Par ailleurs, l'activité unique d'exploitation agricole des jardins fait qu'ils sont tenus d'adhérer au régime agricole : Mutualité Sociale Agricole (MSA) pour la couverture sociale, et le fonds Fafsea pour les financements mutualisés de formation professionnelle.

Le réseau **Tissons La Solidarité** (lié au Secours Catholique) poursuit son débat en interne, la convention collective semble perçue comme risquant de mettre en danger les structures.

C. La question concerne aussi la professionnalisation de l'encadrement

Les investigations de la mission ont confirmé la spécificité des publics accueillis par les ACI ; en conséquence, la mission d'accueil et d'accompagnement que doivent assurer les ACI postule des savoir-faire spécifiques pour leurs encadrants. Si l'obtention de résultats plus probants et plus constants en matière d'insertion vers l'emploi nécessite d'importants progrès dans le pilotage public concerté du dispositif ACI, il n'en reste pas moins que les performances des ACI reposent pour l'essentiel sur le bon niveau et la qualité professionnelle de leurs encadrants.

Un objectif de la convention collective pourrait donc consister à reconnaître ces métiers d'encadrants socio-techniques, en couplant cette reconnaissance avec le renforcement et l'harmonisation de leur professionnalisme.

Cette reconnaissance et cette professionnalisation pourraient trouver leur fondement dans le concept fédérateur de la mise en œuvre de « prestations de services d'insertion » prenant appui sur des supports pédagogiques liés aux activités supports propres à chacun des chantiers.

Les surcoûts prévisibles de cette professionnalisation⁴ pourraient a priori être supportés par une hausse raisonnée des recettes commerciales dont la mission interministérielle a établi les marges de progression, tant ces recettes commerciales ne couvrent le plus souvent qu'une faible part des coûts salariaux de l'encadrement. Cette progression des ressources en provenance de la facturation des productions réalisées par les équipes d'insertion serait cohérente avec le positionnement des ACI au cœur de la problématique de l'insertion par l'économique. Dans la perspective d'un meilleur équilibre à établir entre subventions publiques et le coût supporté par le maître d'ouvrage ou le client que la professionnalisation de l'encadrement rend d'autant plus souhaitable, il convient d'explorer plus systématiquement les voies de mise en œuvre des clauses d'insertion dans les marchés publics.

III. PROLONGER LA RECONNAISSANCE LEGISLATIVE DES ACI PAR UNE CONVENTION COLLECTIVE SPECIFIQUE

La reconnaissance par la loi des ACI a certes été tardive, mais elle est maintenant avérée aux termes de l'article L 322-4-16-8 du code du travail. Ces spécificités et cette pleine reconnaissance sont illustrées par la modulation de la durée du contrat d'avenir⁵ qui vient d'être introduite par la loi du 23 mars 2005 au profit des ACI.

⁴ Surcoûts probables, à l'instar de ce qui s'est produit avec la conclusion d'une convention collective nationale pour les personnels des Missions Locales pour l'emploi des jeunes.

⁵ **Article L322-4-12 :** (...) La durée hebdomadaire du travail des personnes embauchées dans le cadre d'un contrat d'avenir est fixée à vingt-six heures. Elle est comprise entre vingt et vingt-six heures lorsque l'embauche est réalisée par un employeur conventionné au titre de l'article L. 322-4-16-8 (...).

A. Il faut sortir du flou actuel et sécuriser juridiquement les ACI

Pour autant la consolidation des bases juridiques du dispositif ACI apportée par cette reconnaissance demeure malgré tout inachevée puisque le doute subsiste pour ces structures sur le périmètre d'assujettissement aux conventions collectives. Ce doute est alimenté par les aléas d'interprétation que réactivent régulièrement les services des DDTEFP et spécialement ceux de l'inspection du travail, certains ayant tendance à vouloir imposer l'application de la convention collective de la branche de l'activité support. Pourtant ce rattachement même demeure fort discutable et paraît même relever d'une « illusion d'optique » qu'il convient de corriger au plus vite. D'une part, comme exposé plus haut, le principal de l'activité et des ressources d'un ACI ne provient pas de cette activité support mais de celle d'insertion. D'autre part, persévérer dans cette voie de rattachement induirait une dispersion dommageable dans la couverture conventionnelle sans que pour autant les conventions des activités support ne prennent en compte les spécificités des ACI.

L'exploration de la voie du rattachement volontaire à une CCN d'un secteur d'activité proche en vue de l'élargissement de son champ d'application conduit à proposer la CCN des régies de quartier. Mais cette voie n'est pas souhaitée par la structure fédérative nationale, le CNLRQ, qui souhaite préserver le particularisme des régies de quartiers.

Interrogée par la mission interministérielle, la DRT a estimé que compte tenu du nombre d'encadrants et de salariés recrutés par les ACI, ceux-ci pouvaient avoir une taille crédible pour se doter d'une CCN spécifique.

B. Une CCN pour les ACI ou bien une CCN pour les structures d'insertion par l'économique ?

Une CCN spécifique aux ACI constituerait, de fait sinon de droit, le texte de référence pour tous les ACI, quelque soit le réseau et la nature juridique de la structure de portage.

Deux points délicats appellent une grande vigilance de la part des partenaires sociaux négociateurs.

La détermination des grilles salariales nécessite une approche réaliste, sans devoir prendre en référence celles des conventions du secteur social dont on a vu combien elles induisaient des surcoûts importants pour les ACI. En toute hypothèse, la mission préconise qu'une part plus significative des salaires des encadrants soit couverte par les ressources propres des ACI, c'est à dire la commercialisation des biens et services produits, mais non pas par une hausse des subventions de l'Etat. De même, un juste équilibre des grilles salariales des salariés en insertion doit assurer à ces derniers une rémunération décente vecteur d'autonomie, mais non pas freiner leur mobilité d'accès vers les secteurs d'activité. En bref, **ces grilles devront être fixées de manière à ne pas pénaliser les ACI par rapport à la concurrence de leurs secteurs professionnels d'activité et également à ne pas créer d'incitation pour les salariés en insertion à prolonger leurs séjours dans les ACI** en raison du régime plus favorable qui pourrait leur être réservé par rapport aux secteurs professionnels marchands où ils pourraient se voir proposer des postes.

En ce qui concerne la formation professionnelle, il y aurait d'importants inconvénients à accroître l'émiettement en érigeant un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) spécifique. La mission préconise le rattachement à un OPCA existant de bonne surface, par exemple à l'OPCA de l'économie solidaire et des missions locales.

Cependant, la vision d'une convention devenant « loi de la profession » des ACI bute sur l'obstacle de la nature juridique des structures porteuses. Une convention collective même spécifique aux ACI ne pourrait pas juridiquement s'appliquer à ceux portés directement par une collectivité locale, notamment quant à la politique salariale (même si elle pouvait à tout le moins servir de référence). Par suite, en toute logique, la stratégie d'application de dispositions conventionnelles qui soient propres aux personnels permanents et à ceux en insertion des ACI postule une autonomisation sur le plan juridique des personnes morales porteuses, de façon à sortir tant du champ d'autres conventions dictées tant par l'activité dominante des ensembliers, que du périmètre de la fonction publique territoriale.

Une autre voie, moins fragmentaire et plus globale, pourrait consister à concevoir une CCN non pas pour les seuls ACI mais une CCN commune à l'ensemble de structures d'insertion par l'économique. Les AI et les ETTI ne sont couverts par aucune CCN. Les EI appliquent certes en principe la convention de leur secteur professionnel d'intervention, mais en fait cette couverture intervient de façon inégale selon qu'elles soient intégrées ou non au sein d'un ensemble plus vaste, et donc en fonction du chiffre d'affaire dominant.

Une CCN pour toutes les SAIE conforterait le positionnement des ACI dans cette problématique, développerait la complémentarité entre les structures d'insertion en favorisant la mobilité professionnelle des encadrants.

De même, cette complémentarité organisée devrait être favorable, en sortie d'ACI, aux salariés en insertion, dans le cadre du pilotage stratégique territorialisé des pouvoirs publics que la mission préconise. Ceux des salariés en insertion dont la situation personnelle (à évaluer) le nécessiterait pourraient plus fréquemment entamer une étape complémentaire de leur parcours vers l'emploi dans une autre structure complémentaire, c'est à dire plus à même d'achever le développement de compétences professionnelles selon l'orientation définie pendant la période passée en ACI.

ANNEXE IX

DEUX EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

**LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE A NANTES ;
L'ECHELON DÉPARTEMENTAL D'INSERTION DE L'ANPE DE VENDEE**

DEUX EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES

I. LE DEVELOPPEMENT DE LA COMMANDE PUBLIQUE A NANTES

A. Un contexte porteur de volontarisme politique au niveau communautaire

La mise en œuvre sur l'agglomération nantaise des clauses d'insertion que prévoit le code des marchés publics s'appuie sur une détermination politique et une organisation stratégique opérationnelle.

Dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues en matière de politique de la ville et d'insertion par l'activité économique, la communauté urbaine nantaise (CUN), créée en janvier 2001, a décidé, dans l'une de ses premières délibérations, la création d'un PLIE unique couvrant toute l'agglomération - en rupture avec le morcellement antérieur ou co-existaient 3 PLIE. Elle a décidé parallèlement d'accompagner les structures d'insertion agréées par le CDIAE : soit actuellement 40 SIAE dont 16 porteuses d'ACI, avec au total 43 ACI et 610 postes. Depuis 2004, constatant que la création d'activité économique n'était pas mécaniquement génératrice de création d'emplois, mais qu'au contraire l'emploi dépend de choix stratégiques, il a été décidé sur un plan organisationnel que la mission Emploi Insertion (qui est l'instance qui subventionne la mission locale et le PLIE) serait désormais rattachée à la Direction Générale du Développement Economique (DGDE).

En juin 2004, le conseil communautaire a décidé d'introduire l'article 14 du code des marchés publics dans la gestion des commandes de la communauté urbaine, sous le pilotage de la DGDE. Une organisation spécifique se met en place. Les interventions de la Mission Emploi Insertion portent sur le fonctionnement des structures SIAE, dont les ACI, selon des modalités arrêtées en concertation partenariale entre Nantes Métropole, le Conseil Général et l'Etat (DDTEFP).

L'organisation mise en place par la Communauté urbaine de Nantes :

Le *comité d'orientation* regroupe les institutions (dont le Service Public de l'Emploi), les têtes des réseaux d'insertion ainsi que les représentants des fédérations patronales de 4 secteurs économiques (BTP, Propreté, espaces verts et environnements, gestion des déchets) choisis en raison de leurs besoins en emplois peu qualifiés et de tensions particulières du marché du travail (notamment pour le BTP et la propreté) ;

Le *comité technique* regroupe les directions de la communauté urbaine concernées : directions techniques, direction des affaires juridiques et marchés publics, direction politique de la ville, et direction du développement économique. Ce comité technique permet de rédiger un cahier des charges clair et cohérent, et de fixer aux entreprises des objectifs réalisables.

Une *cellule opérationnelle d'assistance à la maîtrise d'œuvre Insertion*, (AMOI) repose sur un cadre à plein temps. Cette mission assure l'ingénierie nécessaire en amont (en identifiant auprès des services techniques les activités pertinentes dans les marchés à venir), au niveau opérationnel (en définissant un plan de charges avec les réseaux et les acteurs de l'insertion), et en aval (en organisant le suivi et l'évaluation).

La dimension d'un lot justifiant l'introduction d'une clause d'insertion dépend de plusieurs critères qu'examine la cellule opérationnelle :

- une proportion de travaux ou de prestations peu qualifiés suffisante pour qu'au moins 3 postes de travail soient occupés. Il est demandé qu'un tiers des heures à faible qualification soit effectué par du personnel en insertion ;

- la période et la durée des travaux ou prestations.

Une forte dynamique a ainsi été créée et les premiers résultats observés enclenchent une diffusion en chaîne de la démarche auprès d'autres acteurs :

- un an et demi plus tard, en janvier 2005, la ville de Nantes demande à partager cette cellule opérationnelle. Désormais, celle-ci fonctionne en temps partagé entre les deux collectivités. Depuis, d'autres villes de l'agglomération se sont engagées (ex : Rezé) ;
- en février 2005, le conseil général de Loire-Atlantique demande à l'agglomération Nantes Métropole de réaliser une présentation devant l'assemblée départementale du dispositif insertion. Par la suite, le conseil général adopte à son niveau une organisation semblable. Une des illustrations en est l'introduction récente d'une clause d'insertion dans le marché d'entretien du chemin de hallage du canal de Nantes à Brest ;
- l'implication des bailleurs de fond sociaux est en cours de formalisation, d'autant plus que la politique de la communauté urbaine et de la ville de Nantes rejoint la politique de l'ANRU dans les opérations qu'elle co-finance ;
- dans le cadre du Grand Projet de Ville (GPV), à la demande du président de Nantes Métropole, l'établissement public national Réseau Ferré de France (RFF) vient d'introduire la clause d'insertion de l'article 14 pour les travaux concernant 3 ponts ferroviaires à Nantes ;
- enfin, le conseil régional est en cours de réflexion sur le sujet.

B. Les modalités de mise en œuvre de l'article 14 du Code des marchés publics

Au total, cette politique concernait, au 31 décembre 2005, 62 opérations, pour lesquels une clause d'insertion avait été demandée, impactant 137 lots, soit 165 000 heures de travail dédiées à l'insertion. Cette enveloppe horaire équivaut à 100 emplois équivalent temps plein sur 12 mois.

Les entreprises ont à choisir entre trois possibilités :

- Soit elles recrutent en direct parmi les publics concernés ;
- Soit elles sous-traitent certains travaux à une entreprise d'insertion ;
- Soit elles font appel à un opérateur d'insertion de type entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ou à l'un des 2 groupements d'employeurs pour l'insertion par la qualification (GEIQ). Au total, ceux-ci ont bénéficié ainsi d'1 M€ de chiffre d'affaire supplémentaire, donnant lieu à 221 contrats de travail, répartis à 60% pour l'ETTI et 40% pour les GEIQ.

Les publics concernés par la clause d'insertion sont constitués par des bénéficiaires du RMI ayant signé un contrat d'insertion dans l'année, des travailleurs handicapés reconnus par la COTOREP, des jeunes de faible niveau de qualification, n'ayant jamais travaillé et inscrits dans les missions locales et enfin des demandeurs d'emploi depuis plus d'un an en continu, ou depuis plus de 2 ans en chômage récurrent.

Pour chaque bénéficiaire, l'action s'inscrit dans un parcours d'insertion professionnelle permettant de progresser vers une capacité à postuler vers un emploi stable. Cet accompagnement est assuré par le dispositif de référents mis en place avec la Mission Locale, le PLIE, l'ANPE et Cap Emploi. Le suivi des personnes positionnées en emploi est assuré pendant 6 mois.

La cellule d'ingénierie assure constamment l'interface entre les services techniques de la maîtrise d'ouvrage, le monde des entreprises, et celui de l'insertion. C'est une condition fondamentale pour que l'ensemble fonctionne en cohérence, fasse système.

Un suivi de la mise en œuvre de la clause par les entreprises est organisé : les entreprises doivent chaque mois renseigner un tableau récapitulatif chiffrant l'état d'avancement de la clause d'insertion, et selon quelles modalités. Depuis janvier 2006, la cellule opérationnelle compile ces informations dans une base de données.

Pour les recrutements des publics ciblés (qui sont ceux du SPE), les pré requis sont seulement d'ordre comportemental : sont choisies des personnes en capacité de soutenir le rythme et les contraintes de travail, mais manquant de compétences techniques. Ces pré requis induisent une ligne de départage entre les SIAE à vocation marchande (EI, ETTI, GEIQ, AI produisant des biens et services en vue de leur commercialisation), qui bénéficient directement de la clause d'insertion, et celles du secteur non marchand que sont les ACI. Du coup, l'essor d'activité des SIAE à vocation marchande peut néanmoins fournir des opportunités de débouchés pour les personnes en sortie des ACI.

D'une manière générale, la mise en œuvre de la clause d'insertion oblige les prescripteurs sociaux et les structures d'insertion à s'organiser pour une offre de services cohérente et lisible, à développer leurs relations avec les entreprises et les secteurs professionnels. Quant aux entreprises, dépassant d'habituels préjugés vis à vis des problématiques de l'insertion, elles trouvent dans ce processus des opportunités de recrutements de personnes ayant acquis une expérience professionnelle, en réponse aux difficultés récurrentes de recrutement.

C. Les perspectives de mise en œuvre de l'article 30

En janvier et février 2006, deux marchés de « prestations de service d'insertion et qualifications professionnelles » ont été conclus. Le cahier des clauses particulières précise que l'objet du marché est « la réalisation de prestations de service d'insertion et de qualifications professionnelles sur le territoire de Nantes d'habitants durablement exclus du marché du travail et qui rencontrent des difficultés d'accès ou de maintien dans l'emploi ». Les titulaires des marchés (chacun étant conclu pour une durée de 2 ans) doivent réaliser leurs prestations « dans le cadre d'un chantier d'insertion en développant des activités présentant un caractère d'utilité sociale, axées sur la collecte et le tri sélectif du papier et du carton ».

Sont notamment précisées dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) les conditions d'exécution des prestations, avec spécification des publics concernés, des missions d'accompagnement, du mode de rémunération du marché, du contrôle de son exécution. Il est cependant encore trop tôt pour disposer à titre d'évaluation de chiffres concernant les retours vers l'emploi marchand des personnes positionnées sur ces chantiers de prestations de service d'insertion et de qualification professionnelle.

L'objectif affiché par Nantes Métropole, dans le contexte de déstabilisation des ACI induit par les nouveaux contrats aidés qui les amène à rechercher plus d'activités support et plus de financements, est de développer une alternative à la logique de la subvention d'aide au fonctionnement.

Le principe en cours d'exploration du « marché de service d'insertion » présente le double avantage de fournir des volumes d'activités support aux chantiers d'insertion et de mieux valoriser dans leur globalité les prestations fournies. Ce faisant, ces marchés obligent les ACI à s'inscrire plus complètement dans une logique de résultats vis à vis d'une double ligne de commanditaires (sociaux et économiques), et en cela à rendre mieux compte de l'utilisation des crédits publics.

II. L'ÉCHELON DEPARTEMENTAL D'INSERTION DE L'ANPE DE VENDEE

« Pour une intervention plus cohérente et mieux coordonnée avec ses multiples partenaires », l'ANPE a constitué en juillet 1999 une équipe départementale d'insertion (EDI), à l'occasion de la mise en place du dispositif insertion par l'activité économique (IAE). Ce choix d'organisation a été motivé par la volonté d'homogénéiser les dispositifs IAE des Agences Locales de l'Emploi (ALE) du département. Il a été également le résultat de la volonté de dynamiser et de décloisonner les différents dispositifs insertion au sein de l'Agence ainsi qu'à l'extérieur. En 2006 ce dispositif continue, à la satisfaction apparemment générale, de fonctionner.

L'EDI anime donc, au sein de l'ANPE de ce département, un ensemble de dispositifs : IAE ; RMI ; travailleurs handicapés (TH) ; contrats aidés (CA et CAE) ; service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) ; égalité des chances ; étrangers primo-arrivants.

Cette équipe EDI, composée de 4 agents dont un chargé de projet emploi (CPE) responsable de l'équipe, intervient auprès des 6 ALE du département par l'intermédiaire d'un réseau ELI (2 ou 3 conseillers par ALE). Ceux-ci ont pour mission d'aider les ALE à intégrer les publics en difficulté dans tous les actes professionnels de l'Agence et sont chargés notamment d'animer un plan d'action pérenne. Ce plan permet d'identifier dès leur inscription les personnes susceptibles de rencontrer beaucoup de difficultés dans leur recherche d'emploi, puis de les accompagner vers des contrats aidés ou vers d'autres dispositifs d'insertion.

Pendant les trois premières années, l'EDI a été chargée de construire l'ensemble du dispositif, de traiter les offres d'insertion et les agréments individuels des personnes positionnées vers les SIAE de tout le département. Depuis le 1^{er} janvier 2003, à l'exception du bassin de La Roche-sur-Yon, ce sont les ALE qui reçoivent les offres d'emploi d'insertion et positionnent les candidats précédemment recensés. Elles assument également, depuis cette date, les agréments et les réunions techniques trimestrielles.

L'EDI est chargée de l'animation :

- du réseau des correspondants IAE du département (ELI) ;
- des 4 comités techniques d'animation (CTA) du département (réunions trimestrielles avec les ACI organisées par bassin d'emploi regroupant toutes les ALE) ;
- des groupes de travail issus des CTA (portant par exemple sur la formation des encadrants des chantiers d'insertion, l'élaboration d'un annuaire des prestations santé, l'accès aux formations pour le public en insertion, des ateliers spécifiques pour ACI, etc.) ;
- du partenariat avec le Conseil général, les PLIE, les Missions locales, etc.

En outre, elle élabore et actualise les conventions de coopération locale, participe au CDIAE et aux groupes de travail qui en sont issus (observatoire sur le public en insertion, application des nouveaux textes sur l'IAE, mise en place d'un forum des SIAE ;etc.), réalise la saisie des offres, des agréments, et formalités administratives des 2 ALE du bassin de La Roche-sur-Yon, et assume les réunions techniques avec les SIAE dépendant de ces 2 agences.

Le lien entre les CTA et le CDIAE paraît solide, l'organisation étant stabilisée depuis sa création en 1999 (le représentant de l'ANPE parle à ce sujet « d'économie d'échelle »). Autre originalité, le Conseil Général et la DDTEFP participent à chaque réunion des CTA (ce qui permet aux représentants départementaux de rencontrer régulièrement les structures), de même qu'aux groupes de travail.