



**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**N° 2012-M-073-02**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**N° RM2013-011P**

**RAPPORT**

**LE FINANCEMENT DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

Établi par

**HÉLÈNE PELOSSE**  
Inspectrice générale des finances

**VINCENT CLAUDON**  
Inspecteur des finances

avec le concours de  
**ELSA COLONNA D'ISTRIA**  
Assistante de vérification

**STÉPHANIE FILLION**  
Membre de l'Inspection générale  
des affaires sociales

**MICHAËL DANON**  
Membre de l'Inspection générale  
des affaires sociales

**- JANVIER 2013 -**



## SYNTHÈSE

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) comprend quatre types de structures :

- ◆ deux structures de production, les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ;
- ◆ deux structures de mise à disposition, les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI).

Le champ de l'analyse de la mission couvre l'ensemble de ces structures, sous la dénomination structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

En 2010, près de 120 000 salariés en insertion ont travaillé dans une de ces structures en moyenne chaque mois.

Le présent rapport d'évaluation vise six objectifs :

- ◆ dresser un état des lieux des modalités de financement du secteur ;
- ◆ déterminer un coût par ETP du subventionnement public ;
- ◆ procéder à une analyse financière des SIAE ;
- ◆ examiner le mode de pilotage du dispositif par l'État ainsi que sa gouvernance, en particulier la coordination entre les financeurs ;
- ◆ évaluer l'efficacité de cette politique publique en termes d'insertion professionnelle des bénéficiaires ;
- ◆ proposer des scénarios de réforme sur le fondement des constats établis.

### Les principaux constats de la mission

L'ensemble des investigations et analyses de la mission permettent de dégager un certain nombre de constats.

- ◆ **Le mode de financement de l'IAE est complexe et se traduit par un empilement des interventions, mobilisant entre 1 et 1,3 Md€ en 2011, auxquels s'ajoutent 247 M€ d'exonérations sociales.**

La mission a dressé un état des lieux des financements versés par l'État. La juxtaposition des modes d'intervention est une source significative de complexité (aide au poste pour les EI et les ETTI, aide à l'accompagnement pour les AI et les ACI, contrats aidés, exonérations sociales et fiscales variées, etc.). La diversité des aides selon le type de structure n'est pas justifiée par les spécificités de chacune des catégories de SIAE. En outre, le financement ne prend pas suffisamment en compte les caractéristiques et l'efficacité des structures dans la mesure où 90 % des aides versées sont forfaitaires.

La mission a également analysé les aides provenant des autres financeurs de l'IAE, à savoir les collectivités territoriales et le fonds social européen (FSE).

## Rapport

Les financements des collectivités territoriales sont très variables dans leur montant, leur objet, leur mode de versement et leur champ d'application. Chaque collectivité territoriale est autonome dans sa prise de décision en matière de financement de telle ou telle structure et de priorisation du ciblage de tel ou tel public. Chaque territoire présente donc une politique spécifique de l'IAE. Ces différences ne résultent pas de raisons socio-économiques mais de la volonté locale conduisant telle ou telle collectivité territoriale à privilégier un mode de financement plutôt qu'un autre.

Enfin, le financement du secteur par le FSE pose deux difficultés. Une première, juridique, provient de l'existence d'irrégularités dans la gestion des crédits alloués aux structures, à l'origine d'enjeux budgétaires majeurs (risque de non remboursement par l'UE). Une seconde difficulté, opérationnelle, résulte de la complexité des procédures de gestion du FSE et conduit à une sous-consommation récurrente des crédits.

Le coût du financement public global du secteur est estimé par la mission entre 1 et 1,3 milliard d'euros en 2011 :

- l'État finance la moitié du secteur, les conseils généraux en financent un quart et d'autres financeurs (FSE, PLIE, communes et regroupements, conseils régionaux...) interviennent pour le dernier quart ;
- les ETTI et les EI sont très majoritairement financées par des crédits d'État. Les AI et les ACI bénéficient d'une plus grande diversité dans leurs sources de financement. Les conseils généraux interviennent pour 35 % des subventions dans les AI et pour 28 % dans les ACI ;
- le coût annuel moyen en financement public s'élève à 21 000 € par ETP et 9 700 € par bénéficiaire. Ce montant moyen masque cependant de grandes disparités selon le type de structure, car le ratio bénéficiaires / ETP est très variable selon le type de structure, allant de 4,2 dans les AI à 1 dans les EI.

**Tableau 1 : Coût annuel moyen par ETP et par bénéficiaire, par type de structure (en €) en 2011**

Type de structures	Coût par ETP	Coût par bénéficiaire
ACI	42 100	27 600
AI	3 500	800
EI	10 900	10 400
ETTI	5 100	2 100
Moyenne totale	21 000	9 700

*Source : traitement mission*

- ◆ **Si la mission n'a pu, pour des raisons méthodologiques, parvenir à une analyse financière robuste des AI et des ACI, elle a en revanche démontré la bonne santé financière, en moyenne, des EI et des ETTI.**

La collecte des données par la mission auprès de la DGFIP, de l'ACOSS et de l'Agence de services et de paiement (ASP) a permis de réaliser une analyse financière robuste de la situation des EI et des ETTI.

Les EI sont en bonne santé financière : la moyenne du résultat courant avant impôt de l'ensemble des EI est toujours positive de 2005 à 2011. Il existe toutefois des disparités qui tendent à s'accroître. La rentabilité varie également beaucoup selon le secteur d'activité. Par ailleurs, ces structures ont été plus dynamiques que les entreprises classiques depuis 2005. Ainsi, la variation annuelle du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente est toujours sensiblement supérieure à l'ensemble des entreprises non financières sur la période étudiée alors que, dans le même temps, ces structures ont connu une stabilité en volume de leur niveau de subvention. Cependant, compte tenu de l'évolution de leur chiffre d'affaires, une baisse de leur taux de subvention sur le chiffre d'affaires de 7 points est observée entre 2005 et 2010.

## Rapport

Les ETTI ont davantage souffert de la crise de 2009 que les EI, mais moins que les entreprises de travail temporaire classiques. Leur taux de subvention est par ailleurs stable depuis 2005.

- ◆ **Le pilotage du secteur par l'État n'est pas fondé sur une stratégie déterminée et la gouvernance ne permet pas une coordination suffisante des financeurs.**

Le pilotage par l'État du secteur est fondé sur une logique de reconduction de l'existant. Le mode de répartition des crédits débouche sur des enveloppes ne prenant pas suffisamment en considération les besoins des territoires. En outre, le principe de fongibilité n'a pas empêché les situations récurrentes de sous-consommation de l'enveloppe. La mise en place récente d'une bourse aux postes est toutefois pertinente. Enfin, la valeur ajoutée des conventionnements et des dialogues de gestion est faible alors même que ces outils présentent un fort potentiel.

En matière de gouvernance, la mission constate que les conseils départementaux de l'IAE (CDIAE) manquent de vision stratégique dans la mesure où ils n'accomplissent généralement qu'une mission (émission d'avis sur les conventions) sur les deux reconnues par le code du travail (promotion du secteur). La circulation de l'information au sein de ces instances se fait par ailleurs à sens unique, sans réelle réciprocité de la part des financeurs autres que l'État. Organisées au niveau régional ou départemental en fonction des territoires et sous des formes variées, les conférences de financeurs ne sont pas systématiques mais sont jugées très pertinentes. Enfin, la participation des financeurs autres que l'État aux conventionnements et dialogues de gestion n'est pas suffisamment active.

- ◆ **L'efficacité du dispositif en termes d'insertion professionnelle est limitée.**

Le dispositif n'est pas centré sur les publics les plus en difficultés : 25 % des bénéficiaires ont ainsi moins de 6 mois d'ancienneté en chômage lors de leur entrée dans une SIAE. Il y a au final peu de différences, en termes de profils des publics, entre les quatre types de structures. Enfin, la procédure d'agrément gérée par Pôle emploi est perfectible.

Concernant la sortie du dispositif, les outils d'évaluation sont très insuffisants et ne permettent pas de porter une appréciation étayée sur l'efficacité de cette politique. Pour les EI, les AI et les ETTI, la mesure de la situation des personnes est effectuée le jour de la sortie, ce qui est trop prématuré. Concernant les ACI, ceux-ci font l'objet d'une analyse spécifique, dans le cadre de la politique des contrats aidés. Les résultats sont communiqués avec plus de 18 mois de décalage et aucun suivi à long terme, de 24 ou 36 mois après la sortie, n'a été réalisé depuis dix ans.

Au-delà de ces problèmes d'évaluation, les résultats disponibles sont très décevants, bien en deçà des objectifs en termes d'insertion professionnelle fixés par la DGEFP. Les EI et les ACI sont les structures obtenant les moins bons résultats en termes de retour à l'emploi. Ainsi, six mois après la sortie d'un ACI, les deux tiers des personnes sont au chômage et moins de 12 % ont trouvé un emploi durable.

## Les recommandations du rapport

Les recommandations sont de plusieurs natures. Celles relatives à la réforme de l'organisation et du financement du secteur font l'objet de scénarios. Les propositions peuvent être regroupées en cinq axes.

- ◆ **La mission formule tout d'abord des propositions portant sur la consolidation et la fiabilité des données, dans le but de mieux évaluer les financements alloués.**

Dans cette optique, des améliorations de l'Extranet IAE de l'ASP sont proposées afin de l'enrichir et de l'ériger en portail unique des structures et des financeurs.

## Rapport

En outre, la création d'un observatoire indépendant, unique et partagé du secteur pourrait se faire à moyen constant en redéployant les financements publics versés aujourd'hui à chaque tête de réseau pour entretenir son propre observatoire. S'appuyant sur des données fiables, cet observatoire apparaît comme un outil indispensable de connaissance du secteur.

- ◆ **Des recommandations portent également sur l'amélioration de l'efficacité de cette politique publique, condition de réussite indispensable d'une réforme du mode de financement.**

Il s'agit tout d'abord de mieux cibler les bénéficiaires des dispositifs d'IAE. La DGEFP doit ainsi préciser les publics prioritaires et Pôle emploi, dans le cadre de la procédure d'agrément, doit veiller au respect de ces orientations. Au-delà, la mise en place d'un outil de mesure des difficultés socioprofessionnelles et de la distance à l'emploi serait très utile pour évaluer les freins périphériques à l'emploi.

La mission propose par ailleurs d'homogénéiser le suivi des sorties du dispositif quel que soit le type de structure, de réaliser un suivi à six mois et de mettre en place une évaluation supplémentaire à 24 mois, à échéances régulières. La responsabilité de ces analyses serait confiée à la DARES, en coordination avec la DGEFP.

Enfin, une série de recommandations vise à faciliter l'accès à la formation des salariés en insertion.

- ◆ **Concernant la réforme du financement, la mission analyse deux scénarios de rupture mais privilégie une démarche d'amélioration de l'existant consistant à simplifier le mode de financement actuel tout en introduisant une modulation.**

Le premier scénario de rupture est fondé sur une perspective de décentralisation de la politique d'IAE vers les conseils généraux ou les conseils régionaux. Plusieurs combinaisons de transferts de compétences sont examinées. A travers une analyse avantages / inconvénients, la mission se positionne en défaveur de ce scénario, estimant qu'il est nécessaire pour l'IAE de demeurer au sein du bloc de compétence politique de l'emploi qui, à ce jour, relève de l'État.

Le second scénario de rupture consiste à revoir l'architecture des SIAE en fusionnant différentes catégories de structures. La mission considère toutefois qu'une telle réforme entraînerait un bouleversement complet du dispositif qui n'est pas opportun.

Un scénario d'amélioration de l'existant est donc privilégié. Cette option présente un triple objectif : simplification du mode de financement de l'État, harmonisation des modalités quel que soit le type de structure, mise en tension des SIAE sur la qualité de l'accompagnement des salariés et les résultats.

Le mécanisme ainsi proposé consisterait à généraliser l'aide au poste d'insertion pour le financement des quatre catégories de structure. Cette aide se substituerait à tous les financements aujourd'hui versés par l'État, y compris les contrats aidés pour les ACI. Cette aide au poste serait composée d'un montant socle et d'un montant modulé fondé sur trois critères également pondérés : le profil des personnes accueillies, les efforts d'insertion de la structure et les résultats en termes d'insertion.

Ce scénario pourrait être déployé à moyens constants ou via une enveloppe supplémentaire de crédits, estimés par la mission à 38 millions d'euros, dont 10 millions d'euros ont été votés dans le cadre des débats parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2013.

## Rapport

Sur ce point, la mission considère que la priorité doit être, à court terme, la réforme structurelle des modes de financement. Par conséquent, un scénario consistant à augmenter le nombre de places au sein des structures ne pourrait être déployé qu'à moyen terme, dans la continuité de la réforme préconisée. Une plus grande efficacité du secteur, la mise en place d'outils d'évaluation, le recentrage du dispositif sur les publics les plus en difficultés et la mise en place de financements modulés constituent en effet un préalable essentiel au développement du secteur à l'avenir.

- ◆ **La réforme du financement du secteur doit être assortie d'une refonte du pilotage et de la gouvernance de cette politique publique.**

La réforme du financement impose de renforcer la dimension stratégique du pilotage du secteur par l'État afin de mieux mettre en adéquation l'offre et les besoins d'IAE. Cet objectif implique d'instaurer un nouveau mode de répartition de l'enveloppe nationale de crédits, de pérenniser la bourse aux postes tout en apportant quelques ajustements, de redynamiser la procédure de conventionnement et de donner plus de contenu au dialogue de gestion.

Cette réforme implique par ailleurs de renforcer la coordination et développer des relations plus transparentes entre les financeurs. Les CDIAE doivent donc être réformés. Au-delà, les conférences de financeurs doivent être généralisées, en articulation avec les CDIAE et en établissant des modalités souples de mise en œuvre. Enfin, il s'agit de rendre multilatérales les conventions et d'ouvrir les dialogues de gestion à tous les financeurs. *A minima*, des dossiers départementaux dématérialisés et unique de demande de subvention pourraient utilement être promus. Ces recommandations seront cependant limitées en pratique par la libre administration des collectivités territoriales. Elles seront donc déployées différemment selon les territoires, en fonction de la maturité de la coopération entre financeurs et des jeux d'acteurs locaux.

- ◆ **Enfin, la mission préconise de favoriser l'accès des SIAE à d'autres financements que les subventions publiques.**

Ces recommandations sont structurées autour de trois orientations.

Il s'agit tout d'abord de favoriser l'accès des SIAE aux marchés publics, à travers les clauses sociales. Ce dispositif pourrait être développé et étendu à de plus larges secteurs d'activité et à l'ensemble de la commande publique. Cela nécessite au préalable des améliorations dans les outils dédiés au pilotage et à l'animation. Une coordination plus étroite entre acteurs serait également utile, ainsi qu'une augmentation de la visibilité des structures vis-à-vis des donneurs d'ordre et des entreprises. Les réponses groupées aux appels d'offre devraient être encouragées.

La mission propose également d'utiliser davantage le mécénat d'entreprise, qu'il soit financier et soutienne l'investissement, ou de compétences et appuie des actions de formations. Le mécénat représente un moyen pour les SIAE de créer des passerelles avec les entreprises classiques, très rares aujourd'hui.

Enfin, les SIAE, considérées comme entreprises solidaires par le code du travail, ont besoin, comme toute entreprise, de recourir au crédit afin de solidifier leur structure financière, d'investir et de se développer. La finance solidaire favorise l'accès aux prêts pour toutes les SIAE. Afin notamment d'accompagner le développement du secteur, l'orientation de l'encours de l'épargne solidaire serait bénéfique. La création de la banque publique d'investissement (BPI) représente également une opportunité pour le financement des SIAE.

## Rapport

**Tableau 2 : Le cadre juridique de l'IAE**

	<b>Associations intermédiaires</b>	<b>Entreprises d'insertion</b>	<b>Entreprises de travail temporaire d'insertion</b>	<b>Ateliers et chantiers d'insertion</b>
<b>Statut</b>	Associations de la loi 1901 conventionnées par l'État	Entreprises du secteur marchand (SA, SARL, SCOP, association, EURL...)	Entreprises de travail temporaire (SA, SARL, SCOP, association, EURL ...) soumise à la réglementation juridique sur les entreprises de travail temporaire	Dispositifs sans personnalité morale créés et portés par une structure porteuse. Les ACI peuvent être permanents ou créés pour une durée limitée.
<b>Lien avec Pôle Emploi</b>	L'agrément préalable à l'embauche (délivré par Pôle Emploi) est obligatoire pour les mises à disposition d'une durée supérieure à 16 heures dans les entreprises.	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle Emploi (agrément d'une durée de 24 mois)	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle Emploi (agrément d'une durée de 24 mois)	Les personnes embauchées sur des postes d'insertion doivent avoir reçu au préalable l'agrément de Pôle Emploi (agrément d'une durée de 24 mois)
<b>Modalité d'intervention</b>	Salariés mis à disposition auprès de particuliers, associations, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels.	Salariés participant à la production de biens ou de services destinés à être commercialisés sur un marché.	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de missions d'intérim.	Salariés qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits.

## Rapport

	Associations intermédiaires	Entreprises d'insertion	Entreprises de travail temporaire d'insertion	Ateliers et chantiers d'insertion
<b>Contrat de travail, mise à disposition Proposés aux salariés en insertion</b>	CDD, CDI à temps partiel ou CDDI régi par l'article L.5132-11-1 du code du travail. La durée totale des mises à disposition ne peut excéder 480 heures sur 2 ans suivant la 1ère mise à disposition lorsque celle-ci s'effectue auprès d'une entreprise. S'il s'agit d'une mise à disposition auprès d'une association (...) aucune limitation d'heures.	CDDI limité à 24 mois (renouvellement compris) régi par l'article L.5132-11-1 du code du travail. Ce contrat peut être renouvelé au-delà de la durée maximale prévue en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. A titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de 50 ans et plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue.	Contrat de travail temporaire ou contrat de mission qui respectent les règles régissant le travail temporaire limité à 24 mois (renouvellement compris) ; rémunération au moins égale au Smic horaire.	Salariés embauchés en CUI (contrat unique d'insertion) du secteur marchand (CUI-CIE) ou du secteur non marchand (CUI-CAE). CDDI, CDD ou CDI de 6 mois minimum à 24 mois sauf dérogations (allocataires de minima sociaux, travailleurs handicapés...). Par dérogation, prolongations possibles d'un CUI-CAE d'un an au plus pour les travailleurs handicapés et les plus de 50 ans embauchés dans les ACI.

Source : DARES, mission



## Liste des sigles et acronymes

- ◆ ACI : atelier et chantier d'insertion
- ◆ ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale
- ◆ Acsé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ◆ AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- ◆ AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
- ◆ AI : association intermédiaire
- ◆ ASP : agence de services et de paiement
- ◆ AVE : Alliance villes emploi
- ◆ CA : chiffre d'affaires
- ◆ CAF : capacité d'autofinancement
- ◆ CDIAE : conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
- ◆ CMP : Code des marchés publics
- ◆ CNIAE : Conseil national de l'insertion par l'activité économique
- ◆ CTA : comité technique d'animation
- ◆ CREDOC : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
- ◆ Cerfa : Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
- ◆ CNEI : comité national des entreprises d'insertion
- ◆ COORACE : fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi
- ◆ CUCS : contrat urbain de cohésion sociale
- ◆ CUI-CAE : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi
- ◆ DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- ◆ DELD : demandeur d'emploi de longue durée
- ◆ DGCS : direction générale de la cohésion sociale
- ◆ DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- ◆ DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- ◆ DLA : dispositif local d'accompagnement
- ◆ DSP : délégation de service public
- ◆ EBE : excédent brut d'exploitation
- ◆ EI : entreprise d'insertion
- ◆ ETTI : entreprise de travail temporaire d'insertion
- ◆ ETP : équivalent temps plein
- ◆ FDI : fonds départemental d'insertion
- ◆ FNARS : fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
- ◆ FPSP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
- ◆ FSE : fonds social européen
- ◆ INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- ◆ OEAP : Observatoire économique de l'achat public
- ◆ RCAI : résultat courant avant impôt

## Rapport

- ◆ PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi
- ◆ PPP : partenariat public-privé
- ◆ SARL : société à responsabilité limitée
- ◆ SCOP : société coopérative ouvrière de production
- ◆ SCIC : société coopérative d'intérêt commun
- ◆ SG CIV : Secrétariat général du Comité interministériel des villes
- ◆ SIAE : structure d'insertion par l'activité économique
- ◆ SMIC : salaire minimum indexé sur la croissance
- ◆ UT : unité territoriale

# SOMMAIRE

LES PRINCIPAUX CONSTATS DE LA MISSION .....	1
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT .....	3
INTRODUCTION.....	1
<b>1. L'IAE MOBILISE DE NOMBREUX FINANCEMENTS PUBLICS, QUI SE JUXTAPOSENT SANS VÉRITABLE COORDINATION ENTRE FINANCEURS ET SANS MESURE DE L'EFFICACITÉ DU SECTEUR.....</b>	<b>3</b>
1.1. Le mode de financement du secteur est complexe, se traduit par un empilement des interventions et conduit à de grandes disparités entre les structures en fonction des territoires .....	3
1.1.1. <i>Le financement alloué par l'État au secteur de l'IAE comprend une multiplicité d'aides à caractère essentiellement forfaitaire.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Les aides allouées par les autres financeurs sont variées et fluctuantes, contribuant à accroître la complexité du mode de financement des structures .....</i>	<i>7</i>
1.2. La mission s'est heurtée à de nombreuses difficultés pour recueillir des données financières sur le secteur de l'IAE au niveau national et au niveau local .....	9
1.3. Le coût du subventionnement public direct de l'IAE est estimé entre 1 et 1,3 milliard d'euros en 2011, hors exonérations sociales .....	10
1.3.1. <i>Un ETP d'insertion en EI a bénéficié en 2011 d'entre 10 693 et 11 082 euros de subventions publiques directes.....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Les subventions publiques d'un ETP dans une ETTI sont estimées en 2011 entre 5 075 et 5 111 € par an. ....</i>	<i>11</i>
1.3.3. <i>Un ETP en association intermédiaire a bénéficié en 2011 de subventions publiques entre 2 737 € et 4 264 €.....</i>	<i>11</i>
1.3.4. <i>Les subventions publiques pour un ETP en ACI sont estimées en 2011 entre 35 372 et 48 758 € par an .....</i>	<i>11</i>
1.3.5. <i>Le coût global des subventions publiques directes allouées au secteur de l'IAE est estimé à 1,2 milliard d'euros.....</i>	<i>12</i>
1.3.6. <i>Le secteur de l'IAE a bénéficié en 2011 de 247 millions d'euros d'exonérations sociales .....</i>	<i>14</i>
1.4. Les EI et les ETTI se développent de manière dynamique et ne sont pas sous financées .....	15
1.4.1. <i>Le chiffre d'affaires des EI est en constante augmentation depuis 2005 mais sa croissance n'a pas été épargnée par la crise de 2009.....</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>Les ETTI sont plus sensibles aux cycles de croissance que les EI mais ont mieux amorti les effets de la crise de 2009 que les entreprises de travail temporaire classiques.....</i>	<i>19</i>
1.5. Le pilotage du secteur par l'État n'a pas de vocation stratégique et la gouvernance ne permet pas une coordination suffisante des financeurs .....	21
1.5.1. <i>Le pilotage par l'État du secteur de l'IAE est fondé sur une logique de reconduction de l'existant, sans réelle vision stratégique .....</i>	<i>21</i>
1.5.2. <i>La gouvernance de l'IAE ne garantit pas une coordination efficace entre les multiples financeurs du secteur .....</i>	<i>24</i>
1.6. L'efficacité du dispositif en termes d'insertion professionnelle est limitée .....	27
1.6.1. <i>Le dispositif n'est pas suffisamment centré sur les populations qui en ont le plus besoin.....</i>	<i>27</i>

1.6.2.	<i>Les profils des salariés en insertion diffèrent peu selon la catégorie de structure</i> .....	28
1.6.3.	<i>La procédure d'agrément gérée par Pôle emploi est perfectible</i> .....	28
1.6.4.	<i>Peu de salariés en insertion construisent de véritables parcours et l'accès à la formation n'est pas à la hauteur des besoins</i> .....	29
1.6.5.	<i>L'appareil statistique d'évaluation du devenir des bénéficiaires fournit des informations très lacunaires</i> .....	29
1.6.6.	<i>Les résultats obtenus en termes d'insertion professionnelle sont très décevants</i> .....	30
<b>2.</b>	<b>UNE RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'IAE EST INDISPENSABLE POUR SIMPLIFIER LES MODALITÉS DE VERSEMENT DES AIDES, AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU SECTEUR ET REDYNAMISER LA GOUVERNANCE</b> .....	<b>33</b>
2.1.	La DGEFP doit se doter d'outils de suivi des financements du secteur plus performants.....	33
2.2.	Il est nécessaire d'accroître l'efficacité du dispositif.....	34
2.2.1.	<i>Mieux cibler les personnes entrant dans le dispositif de l'IAE</i> .....	34
2.2.2.	<i>Donner aux équipes de Pôle emploi les moyens de mieux remplir leur mission d'animation du dispositif de l'IAE</i> .....	34
2.2.3.	<i>Augmenter l'accès des salariés en insertion aux dispositifs de formation</i> .....	35
2.2.4.	<i>L'évaluation du dispositif de l'IAE doit s'appuyer sur des outils plus performants</i> .....	35
2.2.5.	<i>La progression des taux de retour à l'emploi doit être un objectif partagé et commun de tous les acteurs de l'IAE</i> .....	36
2.3.	Les scénarios de modifications structurelles sont écartés par la mission au profit d'une proposition d'aide simplifiée et modulée .....	36
2.3.1.	<i>Les scénarios de rupture sont écartés par la mission</i> .....	37
2.3.2.	<i>La mission propose la mise en place d'une aide au poste généralisée et modulée</i> .....	39
2.4.	La réforme du financement du secteur implique de renforcer la dimension stratégique du pilotage exercé par l'État et d'améliorer significativement la coordination entre financeurs .....	45
2.4.1.	<i>La réforme du financement du secteur implique tout d'abord un renforcement de la dimension stratégique du pilotage étatique afin de mieux mettre en adéquation l'offre et les besoins d'IAE</i> .....	45
2.4.2.	<i>La réforme du financement du secteur implique également une coordination étroite et des relations plus transparentes entre les financeurs au niveau local</i> .....	47
2.5.	Une réflexion sur la sécurisation des montants du FSE vis-à-vis de l'IAE doit être menée.....	51
2.6.	L'accès des SIAE à d'autres financements que les subventions publiques doit être favorisé.....	52
2.6.1.	<i>Les clauses sociales dans les marchés publics sont un levier de soutien à l'activité des SIAE qu'il s'agit de développer</i> .....	52
2.6.2.	<i>Le recours des SIAE au mécénat d'entreprise et à la finance solidaire est à encourager</i> .....	53
<b>3.</b>	<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....	<b>54</b>

## INTRODUCTION

L'article L.5132-1 du code du travail dispose que *l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement.*

L'IAE compte quatre catégories de structure : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dont l'activité est liée à la production ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) dont l'activité consiste à mettre à disposition d'entreprises ou de particuliers leurs salariés.

Composé de 3 800 structures en 2011, le secteur emploie environ 120 000 personnes pour 60 000 ETP. Entre 1 et 1,3 milliard d'euros (hors exonérations sociales) de financements publics sont alloués au secteur en 2011.

Le financement public du secteur montre une réelle complexité en termes de visibilité due à la multiplicité des financeurs et à l'absence d'un outil de suivi statistique efficient. Toutes les tentatives de réforme mises en œuvre depuis le Grenelle de l'Insertion en 2008 ont échoué.

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont donc été chargées, par une lettre de mission en date de juillet 2012 :

- ◆ de procéder à un état des lieux des financements publics alloués, dans une optique de rationalisation ;
- ◆ de formuler des propositions de réforme du financement, dans un contexte de forte attente du secteur au vu notamment de la non-revalorisation de certaines aides depuis plusieurs années.

Pour mener à bien ses investigations, la mission a exploité plusieurs sources, notamment l'Extranet IAE de l'Agence de services et de paiement (ASP), les données transmises par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ainsi que des éléments de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) portant sur les exonérations sociales. Elle s'est par ailleurs rendue dans cinq départements (le Doubs, les Landes, le Nord, le Haut-Rhin et la Seine-Saint-Denis), au sein desquels elle a mené des entretiens avec la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les collectivités territoriales ainsi que quelques structures. Enfin, la mission a rencontré l'ensemble des représentants du secteur, et pris connaissance des contributions qui lui ont été adressées.

Le coût du financement public de l'IAE a fait l'objet d'une estimation par type de structure, par financeur, par ETP et par bénéficiaire qui permet de démontrer une très grande diversité entre les quatre modèles économiques. L'analyse financière des EI et des ETTI effectuée sur longue période et comparée aux entreprises classiques permet de démontrer à la fois l'ancrage de ces entreprises dans le secteur marchand traditionnel, mais aussi une meilleure croissance.

Le pilotage et la gouvernance peuvent être sensiblement améliorés et montrent des modes de financement du secteur complexes, se traduisant par un empilement des interventions et conduisant à de grandes disparités entre les structures en fonction des territoires.

## Rapport

L'accompagnement des personnes pendant leur passage dans une structure de l'IAE pourrait être renforcé notamment par la formation. En termes d'efficacité, les résultats de retour à l'emploi durable ou de sortie dynamique sont mal mesurés et les données disponibles montrent qu'ils sont en deçà des objectifs.

Quatre scénarios de réformes sont présentés dans le présent rapport : deux scénarios de rupture et deux options consistant à améliorer l'existant.

La mission privilégie en priorité un scénario consistant à réformer l'aide publique au secteur en généralisant l'aide au poste quelle que soit la structure et en la rendant modulable en fonction de trois critères aux poids identiques portant sur le profil des personnes accueillies, les efforts d'insertions et les résultats en termes d'insertion.

Le présent rapport comprend une synthèse et huit annexes :

- ◆ Annexe 1 : les modalités de financement public de l'IAE ;
- ◆ Annexe 2 : le coût et l'analyse économique du secteur de l'IAE ;
- ◆ Annexe 3 : le pilotage et la gouvernance du secteur de l'IAE ;
- ◆ Annexe 4 : Le financement de l'IAE par le FSE ;
- ◆ Annexe 5 : l'efficacité du dispositif en termes d'insertion sociale et professionnelle ;
- ◆ Annexe 6 : les clauses sociales, une opportunité pour l'IAE ;
- ◆ Annexe 7 : les modes de financement des SIAE autres que les subventions ;
- ◆ Annexe 8 : les scénarios de réforme de l'organisation et du financement de l'IAE.

**1. L'IAE mobilise de nombreux financements publics, qui se juxtaposent sans véritable coordination entre financeurs et sans mesure de l'efficacité du secteur**

**1.1. Le mode de financement du secteur est complexe, se traduit par un empilement des interventions et conduit à de grandes disparités entre les structures en fonction des territoires <sup>1</sup>**

**1.1.1. Le financement alloué par l'État au secteur de l'IAE comprend une multiplicité d'aides à caractère essentiellement forfaitaire**

**1.1.1.1. La multiplicité et la juxtaposition des modes d'intervention de l'État dans le secteur de l'IAE est une source significative de complexité**

L'intervention de l'État dans le secteur de l'IAE se caractérise par une multiplicité d'aides, source de complexité et d'illisibilité.

- ◆ Les financements dédiés spécifiquement aux structures sont cloisonnés par type de SIAE.

Ces aides visent à financer le coût de l'accompagnement renforcé impliqué par l'embauche de salariés en insertion mais également à pallier leur moindre productivité. Le tableau suivant retrace le type d'aide versé selon la nature de la structure.

**Tableau 3 : Aides versées par l'État aux SIAE, selon le type de structure**

Type de structure	Entreprise d'insertion	Entreprise de travail temporaire d'insertion	Association intermédiaire	Atelier et chantier d'insertion
Type d'aide versée par l'État	Aide au poste d'insertion	Aide au poste d'accompagnement	Aide à l'accompagnement	Aide à l'accompagnement
Montant	9 681 € par ETP en insertion	51 000 € pour 1 ETP d'accompagnement / 12 ETP en insertion	Plafond : 30 000 €/structure	Plafond : 15 000 €/structure

*Source : traitement mission.*

La diversité des financements versés par l'État selon le type de structure, tant dans les modalités d'allocation de l'aide que dans son montant, n'est pas justifiée par les spécificités de chacune des catégories de SIAE. Les types d'aides versées varient ainsi fortement d'une structure à l'autre essentiellement pour des raisons historiques et *a priori* sans lien direct avec les caractéristiques des populations prises en charge ou avec les résultats en termes d'insertion ou de retour à l'emploi.

Cette diversité pèse sur la lisibilité des modes d'intervention publiques, constitue une source de complexité du financement et alimente le cloisonnement des structures.

- ◆ L'État intervient dans le secteur de l'IAE au travers du dispositif plus global des contrats aidés.

<sup>1</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de financement public du secteur de l'IAE, cf. annexe n° 1.

## Rapport

Le contrat unique d'insertion (CUI) constitue un levier important de financement du secteur. Contrairement à l'aide au poste et à l'aide à l'accompagnement, le CUI ne s'adresse pas spécifiquement au secteur de l'IAE.

Les contrats aidés sont surtout utilisés dans les ACI, où les contrats uniques d'insertion – contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) représentent la quasi totalité des recrutements des salariés en insertion. Ce type de structure bénéficie d'un taux de prise en charge dérogatoire de l'État égal à 105 % du montant brut du SMIC. Cette aide est cumulée avec l'aide à l'accompagnement. Le recours aux contrats aidés est plus marginal dans les autres structures.

Il n'y a pas d'enveloppe sanctuarisée de CUI-CAE au profit des ACI, qui peuvent donc être confrontées aux fluctuations résultant des fréquents *stop and go* de la politique des contrats aidés. Toutefois, il a été constaté fin 2010 que, lors des phases de ralentissement massif des prescriptions, ces structures étaient généralement préservées via une priorisation des prescriptions sur le secteur.

En outre, les SIAE sont mentionnées dans la loi du 26 octobre 2012 créant les emplois d'avenir comme employeurs de droit commun de ces contrats, y compris pour celles relevant du secteur marchand. Cependant, trois taux de prise en charge par l'État doivent être distingués : 75 % pour les ACI et les AI, 35 % pour les ETTI et 47 % (taux dérogatoire) pour les EI.

Si la possibilité reconnue aux SIAE de recourir à des emplois d'avenir a du sens compte tenu de leur fonction d'accompagnement des salariés en insertion vers l'emploi durable, la mission considère que la mise en place d'un taux de prise en charge dérogatoire pour les EI complexifie encore davantage le cadre de financement étatique de l'IAE. Plus globalement, cette dérogation pèsera de manière significative sur la lisibilité des emplois d'avenir.

- ◆ Les exonérations sociales et fiscales dont bénéficient les SIAE ne sont pas harmonisées.

**Tableau 4 : Exonérations sociales dans le secteur de l'IAE, par type de structure**

Type de structure	Entreprise d'insertion	Entreprise de travail temporaire d'insertion	Association intermédiaire	Atelier et chantier d'insertion
Exonérations sociales applicables	Régime social de droit commun (allègements généraux sur les bas salaires – réduction Fillon)	Régime social de droit commun (allègements généraux sur les bas salaires – réduction Fillon)	Régime social spécifique : exonération totale de cotisations patronales dans la limite de 750h par an et par salarié	Régime social du CUI-CAE : exonération totale de cotisations patronales dans la limite de 1 SMIC

*Source : DSS – traitement mission.*

La multiplicité des régimes applicables constitue, au même titre que les aides directes, une source de complexité. La question d'une harmonisation des exonérations au profit des allègements de droit commun sur les bas salaires se pose donc, en particulier concernant l'exonération spécifique dont bénéficient les AI, injustifiée et source d'effets de seuil significatifs en cas de dépassement du plafond au-delà duquel la mesure n'est plus applicable.

Contrairement au régime social, le régime fiscal est moins dépendant du type de SIAE (AI, ACI, EI, ETTI) que des conditions d'exercice de l'activité de chaque structure. La diversité de ce régime est également source de complexité.

- ◆ L'État mobilise par ailleurs d'autres types de financement au profit du secteur.

## Rapport

Le fonds départemental d'insertion (FDI) est un fonds de l'État institué dans chaque département afin de mobiliser des financements versés aux acteurs de l'IAE. Il comprend des aides au conseil, des aides au démarrage, au développement et, à titre exceptionnel, à la consolidation de l'activité des structures.

L'État intervient également par l'intermédiaire du financement mobilisé en faveur des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)<sup>2</sup>.

L'État est par ailleurs amené à mobiliser des financements en faveur du secteur de l'IAE au titre de la politique de la ville, dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Enfin, au delà des structures, l'État verse également des aides aux principales têtes de réseaux (ex. Comité national des entreprises d'insertion, Chantier école, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, etc.). Ces financements peuvent être mobilisés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ou la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), au niveau national, et par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) au niveau déconcentré<sup>3</sup>. La mission considère que ces aides sont confrontées à quatre limites :

- l'objet des financements manque de clarté et n'est pas toujours adéquat : à titre d'exemple, des financements sont accordés pour aider les têtes de réseaux à faire des observatoires en interne, alimentant une logique d'empilement et de cloisonnement du secteur alors même que la création d'un observatoire indépendant serait plus fiable et plus exhaustif en termes de consolidation de données ;
- les têtes de réseaux ne font pas l'objet d'un dialogue de gestion suffisamment formalisé ;
- les aides versées ne sont pas modulées en fonction de la performance des têtes de réseaux ;
- en l'absence d'instruction sur le sujet, l'articulation entre les financements de la DGEFP et ceux des DIRECCTE n'est pas suffisante, ce qui nuit à la visibilité du financement global des réseaux et peut masquer des financements croisés au sein même de l'État.

### ***1.1.1.2. Les financements mobilisés par l'État ne tiennent compte que de manière limitée des caractéristiques et de l'efficacité des structures***

Au-delà de la complexité du mode de financement du secteur par l'État, celui-ci ne prend pas suffisamment en compte les caractéristiques et l'efficacité des structures (performance globale, efficacité de la structure à insérer socialement et professionnellement les salariés bénéficiaires, qualité de la gestion financière, etc.). Il existe ainsi trois catégories d'aides :

- ◆ les financements mobilisés dans le cadre du FDI, destinés à des actions précises et ponctuelles dont le versement n'est pas forfaitaire ;

---

<sup>2</sup> Contrairement au FDI, le DLA n'est pas un fonds mais un dispositif d'appui et de conseil proposé localement par une structure porteuse. L'aide au conseil versée dans le cadre du FDI est souvent articulée avec la mobilisation d'un DLA auprès d'une structure. Alors que le FDI est dédié à l'IAE, le champ d'intervention des DLA est plus large et dépasse ce secteur. Enfin, alors que le FDI est un fonds de l'État, le DLA est un dispositif cofinancé par l'État, la Caisse des dépôts, les collectivités territoriales et le FSE. Concrètement, le DLA permet au bénéficiaire de réaliser, avec la structure porteuse, un diagnostic partagé de sa situation et de ses besoins en termes d'appui. Suite au diagnostic, le DLA peut solliciter un prestataire afin d'assurer un accompagnement de la structure.

<sup>3</sup> Des financements peuvent en outre être mobilisés par les collectivités territoriales.

## Rapport

- ◆ les aides à l'accompagnement versées aux AI et ACI, qui font l'objet d'une modulation reconnue par le code du travail mais en pratique très variable selon les territoires car l'encadrement national n'est pas suffisamment précis ;
- ◆ les aides au poste versées aux EI et aux ETTI, les contrats aidés ainsi que les subventions mobilisées à destination des têtes de réseaux, qui sont forfaitaires.

La modulation des financements est pratiquée sur une part très faible des aides de l'État : au total, les aides forfaitaires s'élèvent à environ 500 millions d'euros, contre moins de 60 millions d'euros pour les aides modulées.

La coexistence d'aides modulées et forfaitaires renforce la complexité du financement du secteur déjà mise en exergue à travers la multiplicité des aides accordées par l'État.

Ces conséquences sont importantes car elles ont un impact direct sur le mode de pilotage de l'IAE, conduisant à une gestion administrative des financements sans réelle vision stratégique du secteur.

Dans la continuité du Grenelle de l'insertion de 2008, des expérimentations ont cherché à introduire une simplification et une plus grande modulation des financements, sans succès à ce stade :

- ◆ en 2010, une expérimentation a été menée dans quatre départements<sup>4</sup>, portant sur la possibilité d'une généralisation de l'aide au poste quel que soit le type de structure et sur la mise en place d'une modulation de cette aide généralisée. Il s'agissait d'objectiver les coûts du projet d'insertion des SIAE et d'évaluer l'impact d'une modulation. Pour ce faire, un outil d'analyse budgétaire a été mis en place mais il s'est avéré peu fiable en pratique. Il a cependant permis de mettre en exergue des écarts de coûts considérables entre structures<sup>5</sup>. Au final, le bilan de l'expérimentation est très mitigé. Seul un territoire a réellement proposé des pistes en matière de modulation et la réflexion s'est heurtée à la réticence des têtes de réseaux. Cette expérimentation n'a pas été suivie d'effet ;
- ◆ deux expérimentations sont actuellement menées<sup>6</sup> et consistent à utiliser le FDI pour moduler davantage les financements alloués aux structures. Elles sont moins ambitieuses que celle de 2010 dans la mesure où elles ne simplifient pas le mode de financement et elles ne visent que l'augmentation du taux de retour à l'emploi. Elles ne concernent que quelques structures ou sont limitées à un nombre de territoires restreint. Ces expérimentations étant en cours de mise en œuvre, il est prématuré à ce stade de dresser leur bilan.

---

<sup>4</sup> Le Doubs, la Gironde, le Haut-Rhin et le Rhône.

<sup>5</sup> Voir annexe I.

<sup>6</sup> La première a commencé début 2012 et vise à financer, par le FDI, les missions d'insertion particulièrement favorables à la sortie en emploi. Elle porte sur trois grands groupes d'insertion (Adecco Insertion, ID'EES et Vitamine T). La seconde est menée dans les quatre départements ayant fait l'objet de l'expérimentation de 2010 et s'achèvera en 2013. Il s'agit de donner la possibilité à ces territoires de financer, par l'intermédiaire du FDI et de manière modulée, le renforcement des missions emploi des SIAE.

## Rapport

### 1.1.2. Les aides allouées par les autres financeurs sont variées et fluctuantes, contribuant à accroître la complexité du mode de financement des structures

#### 1.1.2.1. Les financements mobilisés par les collectivités territoriales sont très variables dans leur objet, leur mode de versement et leur champ d'application

Tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent dans le financement du secteur. L'intervention la plus importante, après celle de l'Etat, provient des conseils généraux compte tenu de leur compétence en matière d'insertion. Les conseils régionaux mobilisent également des aides au titre de leur politique de formation professionnelle et de développement économique. Enfin, les communes et leurs regroupements sont actifs dans certains territoires, notamment au titre de la politique de la ville.

Chaque financeur ayant ses propres objectifs, les aides versées sont variables d'un territoire à l'autre. Par conséquent, il est difficile pour la mission de tirer des enseignements généraux. Son analyse est donc basée sur les investigations menées au cours de ses déplacements. Cette analyse conduit à proposer la typologie suivante.

**Tableau 5 : Typologie des financements mobilisés par les collectivités territoriales en faveur de l'IAE**

<b>Objet du financement</b>
Accompagnement socioprofessionnel et / ou encadrement technique des salariés en insertion Recrutement des salariés en insertion Formation des salariés en insertion Investissement et développement économique des SIAE
<b>Modalités de versement</b>
Versement forfaitaire Versement modulé Appels à projets
<b>Champ d'application</b>
Aides spécifiquement dédiées au secteur de l'IAE ou avec un champ d'application plus large Aides versées à tous les types de SIAE ou réservées à certaines catégories Aides ciblées sur l'ensemble des salariés en insertion ou sur certains publics cibles Aides versées aux structures ou aux têtes de réseaux

*Source : Traitement mission – territoires visités (Doubs, Haut-Rhin, Landes, Nord, Seine-Saint-Denis).*

L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur de l'IAE est généralement fondée sur des financements propres. Toutefois, les cofinancements avec l'État ne sont pas à exclure. Ainsi, la mission distingue, sans exhaustivité, cinq types de cofinancements : CUCS, DLA, cofinancements éventuels des postes en EI et en ETTI, cofinancement des contrats aidés par les conseils généraux, cofinancement par l'État de dispositifs spécifiques mis en place par les collectivités territoriales en faveur du secteur (notamment vis-à-vis des structures en difficulté).

Chaque collectivité territoriale est autonome dans sa prise de décision en matière de financement de telle ou telle structure et de ciblage de tel ou tel public. Chaque territoire présente donc une politique spécifique de l'IAE. A caractéristiques égales, deux SIAE bénéficieront de financements variables d'un territoire à l'autre. Alors que dans certains territoires des dispositifs similaires seront proposés par des financeurs différents, l'offre sera plus limitée dans d'autres départements. Ces différences ne résultent pas de raisons socio-économiques mais de la volonté politique conduisant telle ou telle collectivité territoriale à privilégier un mode de financement plutôt qu'un autre.

### **1.1.2.2. Les financements mobilisés au titre du fonds social européen sont sources de difficultés<sup>7</sup>**

Le FSE constitue une source importante de financement de l'IAE. Les montants attribués au secteur depuis le début de la programmation 2007-2013 représentent environ 360 millions d'euros, soit près de 9 % du total des montants programmés. Ces aides sont majoritairement allouées aux opérations menées par les ACI, à hauteur de 62 %, ainsi qu'aux EI, à hauteur de 33 %.

La mission considère que le financement du secteur par le FSE pose deux séries de difficultés :

- ◆ une première difficulté, juridique, provient de l'existence d'irrégularités dans la gestion des crédits alloués aux SIAE ;

Les audits et contrôles nationaux ou communautaires ont mis en exergue certaines irrégularités concernant l'absence de comptabilisation des recettes générées par les opérations. Les SIAE ne disposent en effet pas systématiquement d'une comptabilité analytique ou d'un système de suivi conforme aux exigences communautaires.

Par ailleurs, le cofinancement, par le FSE, de l'aide aux postes des EI engendre des risques particuliers liés aux modalités de calcul de la subvention, qui ne peut être justifiée au regard de la réglementation communautaire relative à la forfaitisation des dépenses.

Il existe enfin un risque de sur-financement des dépenses déclarées. La rémunération des salariés en insertion n'est en effet pas seulement financée par l'aide aux postes versée par l'État et le FSE mais également par d'autres dispositifs et financeurs. Or, dans le cadre de la gestion du FSE, l'existence d'éventuelles ressources complémentaires affectées au même périmètre de dépenses n'est pas vérifiée.

Ces irrégularités font peser un risque budgétaire : les remboursements communautaires sont ainsi nettement inférieurs aux montants déclarés par les EI et préfinancés par l'ASP<sup>8</sup>.

- ◆ Une seconde difficulté, opérationnelle, résulte de la complexité des procédures de gestion et de contrôle du FSE, conduisant à une sous-consommation récurrente des crédits budgétés.

Les structures éligibles au FSE pâtissent de la lourdeur administrative liée à l'obtention de ces aides. Cette complexité résulte en grande partie des règles de validation des heures effectuées par les salariés en insertion.

A titre d'exemple, la mission a observé sur le terrain que la possibilité de cofinancement de l'aide au poste versée aux EI n'est utilisée par les DIRECCTE qu'à destination des structures ayant les moyens d'assumer les conséquences, en gestion, d'un financement par le FSE.

Cette perte d'efficacité du FSE est à l'origine d'une sous-consommation des crédits.

---

<sup>7</sup> Pour davantage de précisions sur le FSE, cf. annexe n° 4.

<sup>8</sup> Les montants FSE remboursés à l'ASP au vu des dépenses certifiées après contrôle de service fait s'élèvent ainsi à 34 millions d'euros environ, à rapprocher d'un montant total d'aides FSE préfinancé par l'ASP de 112 millions d'euros. Le montant dû à l'ASP en remboursement du préfinancement de l'aide FSE s'élève par conséquent à 78 millions d'euros.

## 1.2. La mission s'est heurtée à de nombreuses difficultés pour recueillir des données financières sur le secteur de l'IAE au niveau national et au niveau local<sup>9</sup>

Les données de subventionnement public global du secteur de l'IAE ne font pas l'objet d'une connaissance régulière, fiable et partagée, parmi les acteurs. La santé financière des structures fait par ailleurs l'objet de multiples publications de la part des observatoires des têtes de réseaux mais tant la méthodologie utilisée que les constats dressés ne peuvent permettre d'établir un dialogue objectif entre les financeurs et les représentants du secteur.

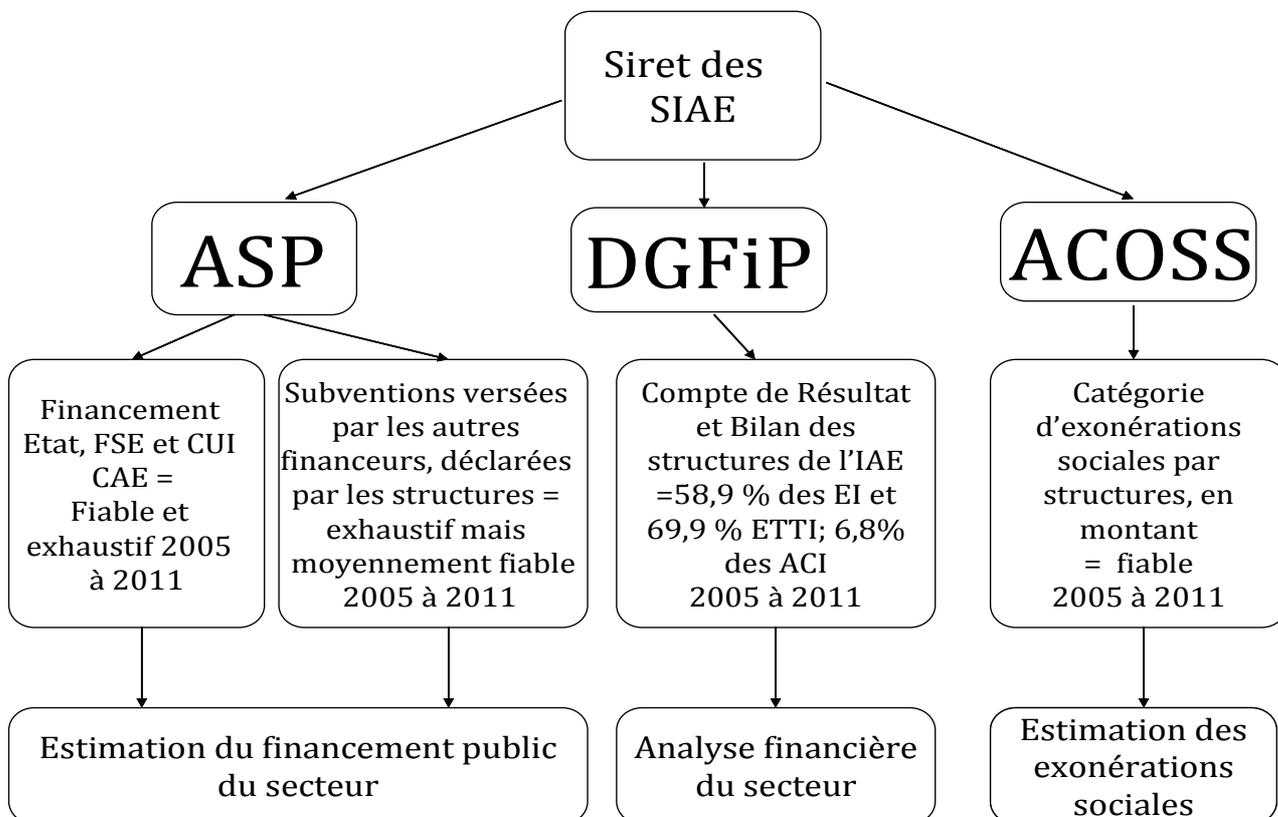
Or, il apparaît nécessaire, pour éviter un sur ou un sous financement des structures, d'une part de connaître précisément l'ensemble des subventions qui alimente le secteur et d'autre part d'estimer la santé financière de ces structures.

L'objectif de la mission a donc été de définir un ordre de grandeur du coût de l'IAE en subventionnement public, de dresser une analyse financière des structures et de chiffrer les différents scénarios possibles d'évolution du secteur.

La mission s'est appuyée sur quatre types de données :

- ◆ les données traitées par l'ASP dans le cadre de l'Extranet IAE ;
- ◆ les données transmises par le bureau GF3C de la DGFIP ;
- ◆ les données transmises par l'ACOSS sur les exonérations sociales ;
- ◆ les données recueillies dans les cinq départements visités, ou à la marge par les observatoires des têtes de réseaux.

**Graphique 1 : schéma de recueil des données financières des structures**



*Source : mission.*

<sup>9</sup> Voir annexe II.

## Rapport

Cette triple extraction a permis :

- ◆ d'estimer le subventionnement public de l'IAE par type de structure et par financeur ;
- ◆ de réaliser une analyse financière robuste sur longue période des EI et des ETTI.

### 1.3. Le coût du subventionnement public direct de l'IAE<sup>10</sup> est estimé entre 1 et 1,3 milliard d'euros en 2011, hors exonérations sociales<sup>11</sup>

Alors que pour les EI et les ETTI, l'estimation du coût par ETP est précise puisque les données ont pu être consolidées de manière fine, l'estimation pour les AI et les ACI est moins précise compte tenu de l'absence d'agglomération des comptes de résultats et des bilans des structures.

Le coût moyen en financement public s'élève à 21 000 € par ETP et 9 700 € par bénéficiaire. Ce montant moyen masque cependant de grandes disparités selon le type de structure, car le ratio bénéficiaires / ETP est très variable selon le type de structure, allant de 4,2 dans les AI à 1 dans les EI.

Tableau 6 : Coût moyen par ETP et par bénéficiaire, par type de structure (en €) en 2011

Type de structures	Coût par ETP	Coût par bénéficiaire
ACI	42 100	27 600
AI	3 500	800
EI	10 900	10 400
ETTI	5 100	2 100
Moyenne totale	21 000	9 700

Source : traitement mission.

#### 1.3.1. Un ETP d'insertion en EI a bénéficié en 2011 d'entre 10 693 et 11 082 euros de subventions publiques directes

Le nombre d'entreprises d'insertion<sup>12</sup> conventionnées a régulièrement cru depuis 2005, puis s'est stabilisé en 2011. Cette même année, 13 017 postes ont été conventionnés, dont 11 735 ont été réalisés. Chaque entreprise d'insertion a en moyenne réalisé 11,9 postes en 2011.

Le montant global des aides aux postes est très stable et s'élève à 114 M€ depuis 2009 (113 M€ en 2008).

- ◆ depuis 2008, la part État de l'aide aux postes est stable et s'élève à environ 90 M€. Le taux de consommation des crédits s'est amélioré de plus de 3 points entre 2006 et 2011, passant de 93,4 % à 96,4 % ;
- ◆ la part de cofinancement du FSE de l'aide aux postes des EI est stable depuis 2007. De 2007 à 2010, la part du FSE s'est ainsi maintenue à un niveau de 21 %. Cette part représente 26,7 M€ des crédits de l'aide au poste en 2011. Les taux de consommation du FSE se sont améliorés depuis 2005, passant de 93,1 % à 97 %.

Les entreprises d'insertion bénéficient également d'autres financements directs. La mission a estimé le montant total des subventions reçues par les EI et par ETP entre 10 693 € et 11 082 €. L'aide au poste versée par l'Etat qui représente 88,9 % du montant total des subventions reçues. Les conseils généraux sont le deuxième financeur. **Le financement des EI est donc très peu diversifié et provient essentiellement de l'État.**

<sup>10</sup> État et autres financeurs publics.

<sup>11</sup> Voir annexe II.

<sup>12</sup> Basé sur le nombre de numéros SIRET des conventions reprises dans l'ASP.

### **1.3.2. Les subventions publiques d'un ETP dans une ETTI sont estimées en 2011 entre 5 075 et 5 111 € par an.**

Le nombre d'ETTI est très stable de 2005 à 2010 puisqu'il oscille entre 213 et 235 ETTI.

En 2011, sur la base de 607 postes conventionnés correspondant à 7 284 ETP d'insertion le montant global des subventions pour les ETTI est estimé par la mission entre 36 et 37 M€. **L'aide de l'État est la plus importante et représente 88 % du montant global.** Les conseils généraux interviennent à hauteur de 4,4 %. La participation des autres financeurs publics est marginale.

Un ETP en ETTI est actuellement subventionné entre 5075 et 5 111 € par an.

### **1.3.3. Un ETP en association intermédiaire a bénéficié en 2011 de subventions publiques entre 2 737 € et 4 264 €**

743 AI sont conventionnées en 2011 pour 13 244 ETP.

L'aide à l'accompagnement versée aux AI est stable de 2006 à 2011, se situant entre 11,7 et 12,9 M€.

Le coût par ETP d'insertion peut être estimé entre 2 737 et 4 264 €. Sur ce dispositif les conseils généraux interviennent à un niveau proche de celui de l'État.

### **1.3.4. Les subventions publiques pour un ETP en ACI sont estimées en 2011 entre 35 372 et 48 758 € par an**

En 2011, les contrats aidés CUI - CAE représentent 437 M€ en volume, dont 379 M€ proviennent de l'État et 75 M€ des conseils généraux dans le cadre du cofinancement des contrats aidés.

L'État subventionne ainsi à hauteur de 80 % les contrats aidés alors que le cofinancement des conseils généraux ayant conventionné avec l'ASP ne représentait que 20 % en 2011.

Le financement des contrats aidés a augmenté de 60 % entre 2006 et 2011. Le cofinancement par les conseils généraux a permis de diminuer la part de l'État depuis 2010, malgré une hausse en volume de prescription des contrats aidés dans les ACI.

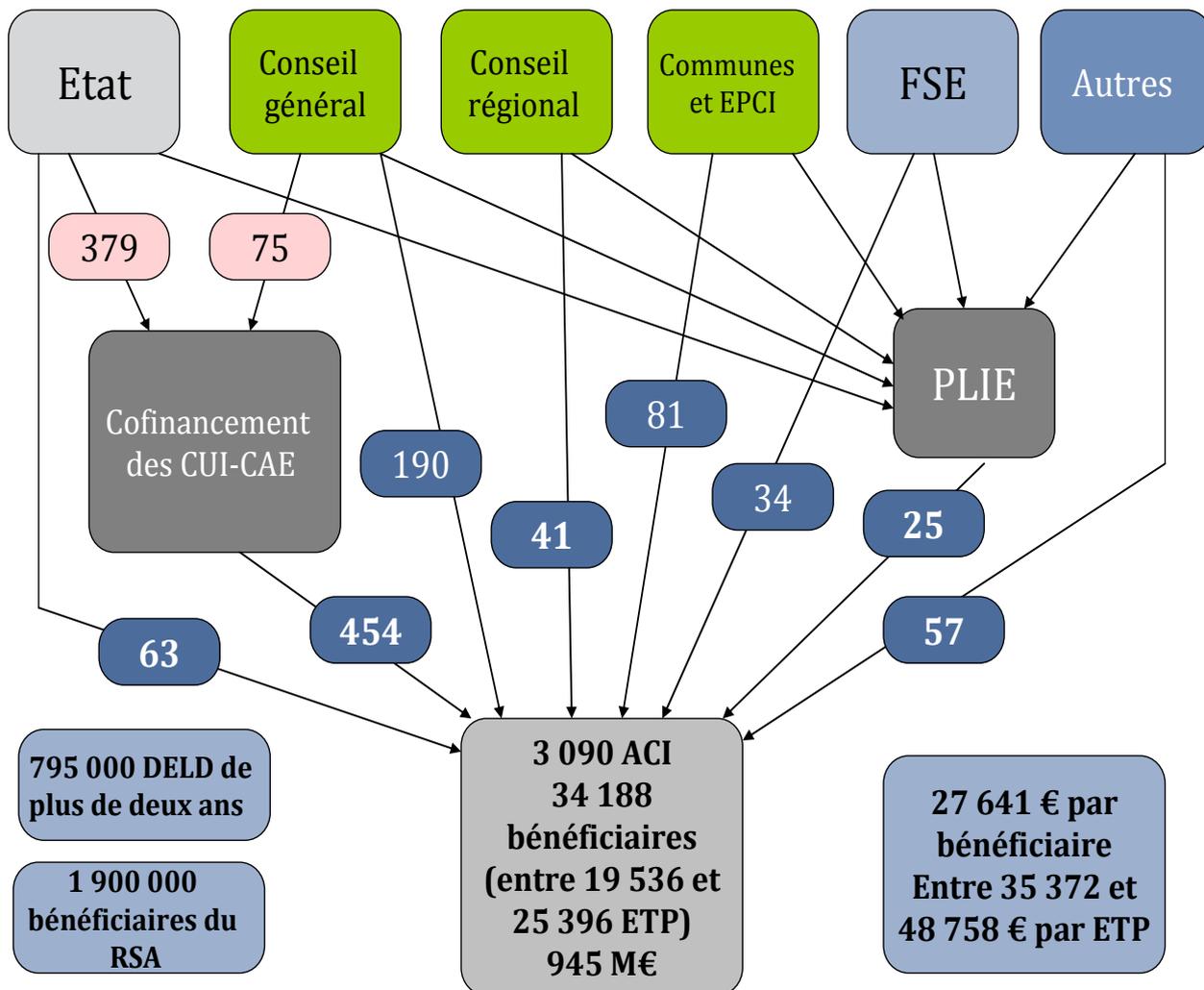
Pour les ACI l'aide à l'accompagnement s'élève à 31 M€ en 2011.

Le financement public global des ACI a connu une forte croissance jusqu'en 2008 puis s'est stabilisé depuis 2009.

3 090 ACI sont conventionnés en 2011. Ils perçoivent entre 794 et 1 095 M€ par an de subventions publiques directes pour 34 188 bénéficiaires soit, par bénéficiaire, une moyenne de financement public de 27 641 €. Par ETP, le financement public dans un ACI est estimé entre 35 372 et 48 758 €.

**Le financement des ACI est complexifié par l'intervention de plusieurs financeurs, notamment les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi) au titre du FSE.**

Graphique 2 : Le financement des ACI en 2011 (en M€)

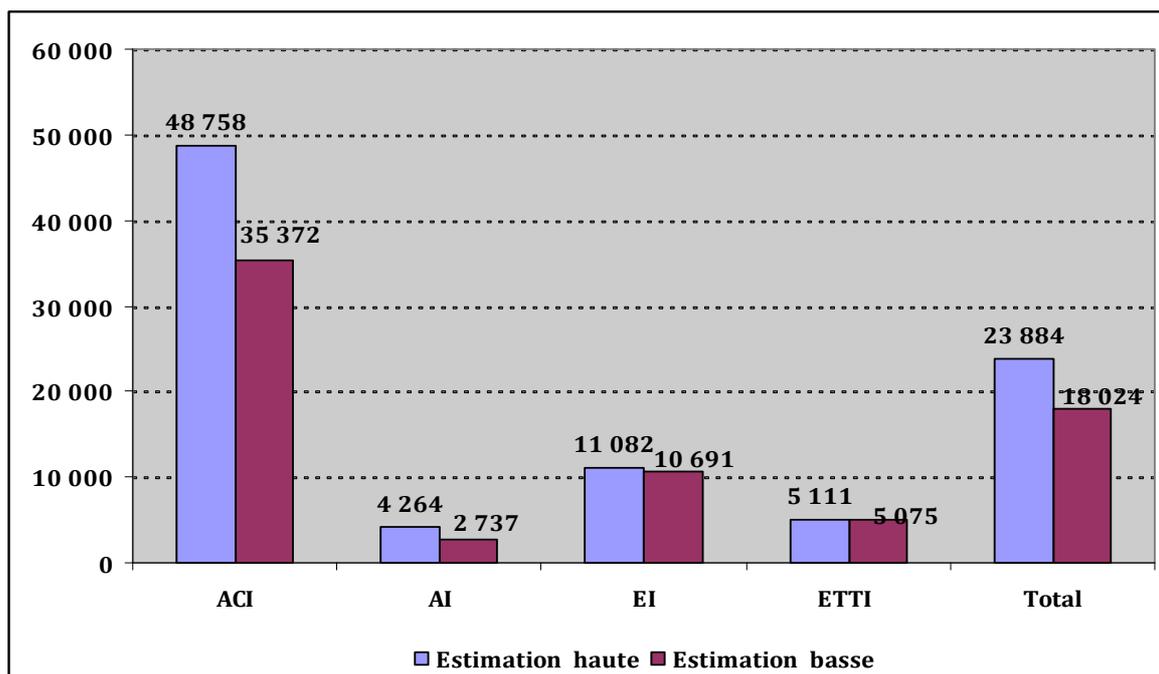


Source : traitement mission.

### 1.3.5. Le coût global des subventions publiques directes allouées au secteur de l'IAE est estimé à 1,2 milliard d'euros

Rapproché au coût par ETP, le subventionnement public du secteur de l'IAE est extrêmement varié selon les catégories de structures.

Graphique 3 : Estimation du coût de financement public par ETP et par type de structure en 2011



Source : traitement mission.

L'État et les conseils généraux financent près de 75 % du secteur de l'IAE (50,2 % pour l'État et 24,7 % pour les conseils généraux). Les autres financeurs se partagent les 25 % restants.

- ◆ les ACI captent 81 % des subventions publiques, pour un nombre de bénéficiaires évalué à 34 188 soit entre 37 à 43 % de l'ensemble des ETP de l'IAE ;
- ◆ les AI et les ETTI ne captent respectivement que 3,2 et 4,0 % des subventions publiques du secteur, alors qu'elles ont employé respectivement 13 244 et 7 284 ETP en 2011 représentant respectivement 11,7 et 22,4 % des ETP de l'IAE ;
- ◆ les EI, dont l'aide aux postes constitue la majeure partie du financement public, sont subventionnées à hauteur de 138 M€, pour 12 674 ETP.

Tableau 7 : Estimation du coût global moyen du secteur de l'IAE en subvention publique directe en 2011, par financeurs et par type de structure

En k€	EI	ETTI	AI	ACI	total	en %
État	95 911	32 713	15 786	441 697	586 107	50,2 %
FSE	29 443	27	1 398	34 177	65 044	5,6 %
Département	4 923	1 609	16 076	265 158	287 765	24,7 %
Région	2 424	253	3 319	41 511	47 506	4,1 %
Commune	1 194	71	2 444	51 828	55 536	4,8 %
PLIE	893	161	2 520	25 315	28 889	2,5 %
Intercommunalité	482	39	2 177	28 699	31 397	2,7 %
AGEFIPH	170	76	273	4 016	4 534	0,4 %
Autre	2 549	2 150	2 364	52 640	59 702	5,1 %
Total	137 988	37 099	46 355	945 038	1 166 480	100,0 %
Part de chaque type de structure	11,8 %	3,2 %	4,0 %	81,0 %	100,0 %	ND

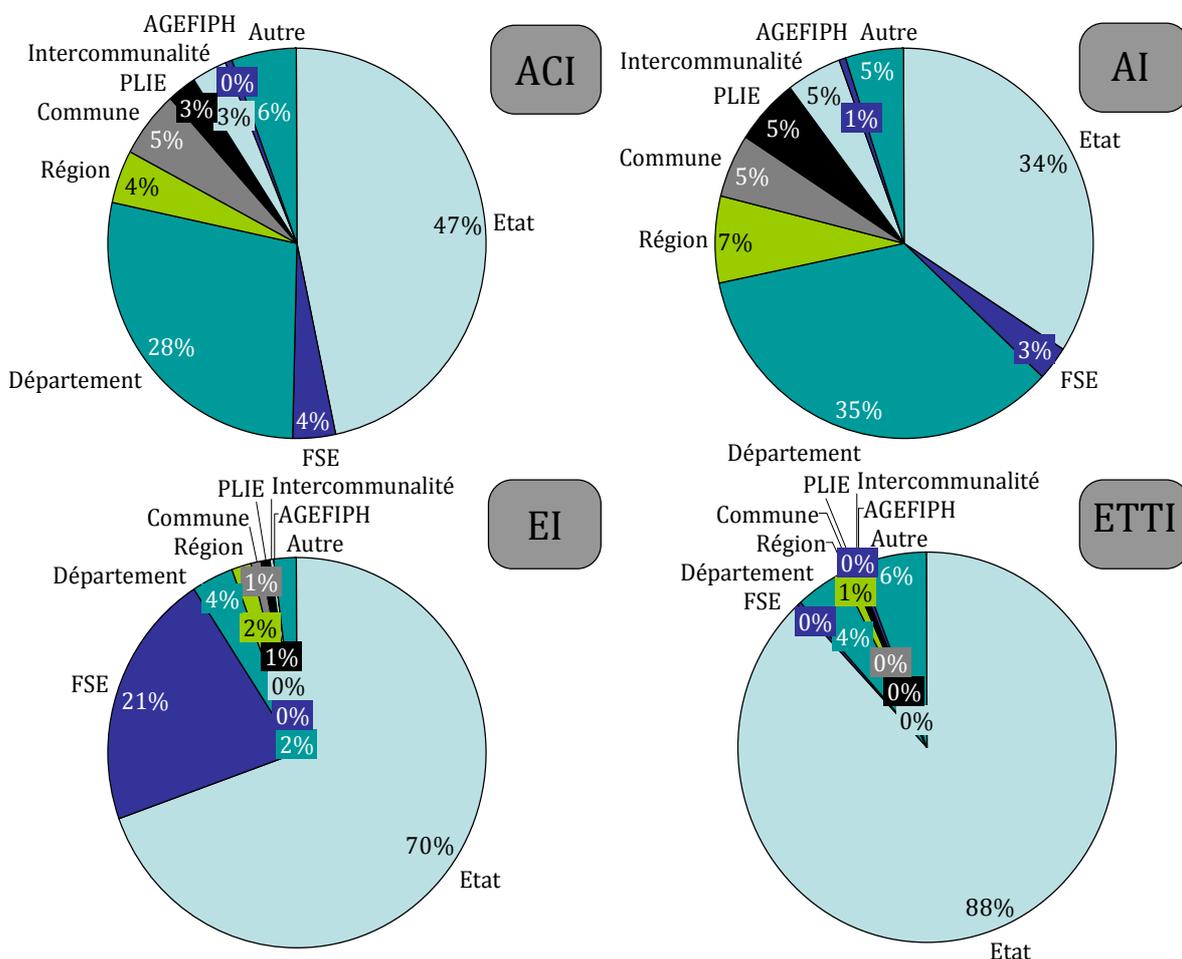
Source : traitement mission.

Le financement des EI et des ETTI repose majoritairement sur l'État, respectivement à 77 % et 88 %, les collectivités territoriales ne finançant ces structures qu'à la marge.

## Rapport

Pour les ACI, l'État, par le biais des contrats aidés, finance près de la moitié des aides aux structures. Les conseils généraux représentent près d'un tiers des subventions reçues par les ACI.

**Graphique 4 : Part des financeurs par type de structure**



Source : traitement mission.

### 1.3.6. Le secteur de l'IAE a bénéficié en 2011 de 247 millions d'euros d'exonérations sociales

L'ensemble des structures de l'insertion par l'activité économique est bénéficiaire en 2011 de 247 M€ d'exonérations sociales :

- ◆ les exonérations sociales pour les ACI sont comprises entre 107 M€ et 129 M€<sup>13</sup>. Ces structures bénéficient essentiellement des exonérations liées aux contrats aidés. Les exonérations Fillon n'interviennent qu'à un niveau compris entre 14 et 19 M€ ;
- ◆ pour les associations intermédiaires, l'exonération globale est comprise entre 68 et 80 M€. L'essentiel de celle-ci est porté par une mesure spécifique Exo 100 % associations intermédiaires chiffrée entre 61 et 69 M€ pour 2011 ;
- ◆ pour les entreprises d'insertion les exonérations sont comprises entre 46 et 57 M€, les réductions Fillon couvrant la plupart des exonérations ;

<sup>13</sup> Les incertitudes sont dues à la mixité de certaines structures : par exemple une structure qui porte à la fois un ACI et une EI.

## Rapport

- ◆ les ETTI ont été bénéficiaires de 3,4 M€ d'exonérations sociales en 2011, essentiellement des réductions Fillon ;
- ◆ plus de la moitié des exonérations (130 M€ en 2011) sont spécifiques au secteur de l'IAE.

Les exonérations de cotisations ont progressé de près de 100 M€ de 2005 à 2011. Les principales structures bénéficiaires sont pour la moitié de cette augmentation les ACI, puis les AI et enfin les EI. Les ETTI n'ont pas été bénéficiaires, en volume sur la période.

Le montant d'exonérations par ETP est variable selon le type de structure :

- ◆ 468 € par ETP dans les ETTI ;
- ◆ 5 164 € par ETP dans les ACI.

**Tableau 8 : Exonérations sociales globales par ETP et par type de structures en 2011**

Type d'exonération	ACI	AI	EI	ETTI	Total <sup>14</sup>
Total	107 371	68 390	46 645	3 407	225 813
ETP	22 466	13 244	12 674	7284	55 668
exonérations par ETP	4 779	5 164	3 680	468	4 056

*Source : ACOSS - Traitement mission.*

### **1.4. Les EI et les ETTI se développent de manière dynamique et ne sont pas sous financées <sup>15</sup>**

La mission a analysé les comptes de résultat et les bilans de 2005 à 2011, pour 57,8 % des EI et pour 68,3 % des ETTI conventionnées. Elle a constitué une cohorte représentative de 273 EI et de 99 ETTI.

En revanche pour les AI et les ACI le faible taux de fiscalisation (6,8 % pour les ACI et 0,0 % pour les AI) n'a pas permis de pouvoir agréger des données exploitables pour définir la santé financière de ce type de structures de manière robuste.

#### **1.4.1. Le chiffre d'affaires des EI est en constante augmentation depuis 2005 mais sa croissance n'a pas été épargnée par la crise de 2009**

Le chiffre d'affaires des EI croît de manière continue depuis 2005 avec une croissance moyenne annuelle de 9,0 %.

##### **1.4.1.1. Parmi les entreprises d'insertion, il existe des écarts de résultat comptable qui s'accroissent et sont liés aux secteurs d'activité**

Au total, le volume des résultats courants avant impôt (RCAI) de la moyenne des entreprises d'insertion sur le chiffre d'affaires net est toujours positif de 2005 à 2011. La meilleure année sur la période est 2007, la moins bonne est 2009.

<sup>14</sup> Le montant des exonérations repris dans ce tableau est inférieur au montant des exonérations totales. Les structures mixtes n'ont pas été prises en compte. Ainsi le montant obtenu doit être apprécié comme la borne inférieure de l'estimation.

<sup>15</sup> Voir annexe II

## Rapport

Alors qu'une EI sur trois avait un RCAI négatif en 2005, elles étaient une sur deux en 2010. De même, si la moyenne des RCAI négatifs était de 40 k€ en 2005, cette moyenne est passée à 53 k€ en 2010. Pour les EI ayant un RCAI positif, la moyenne passe sur la même période de 52 k€ à 79 k€. Il faut également noter une hausse 3 points du chiffre d'affaire à l'export des EI, passant de 5,2 à 8,5 %.

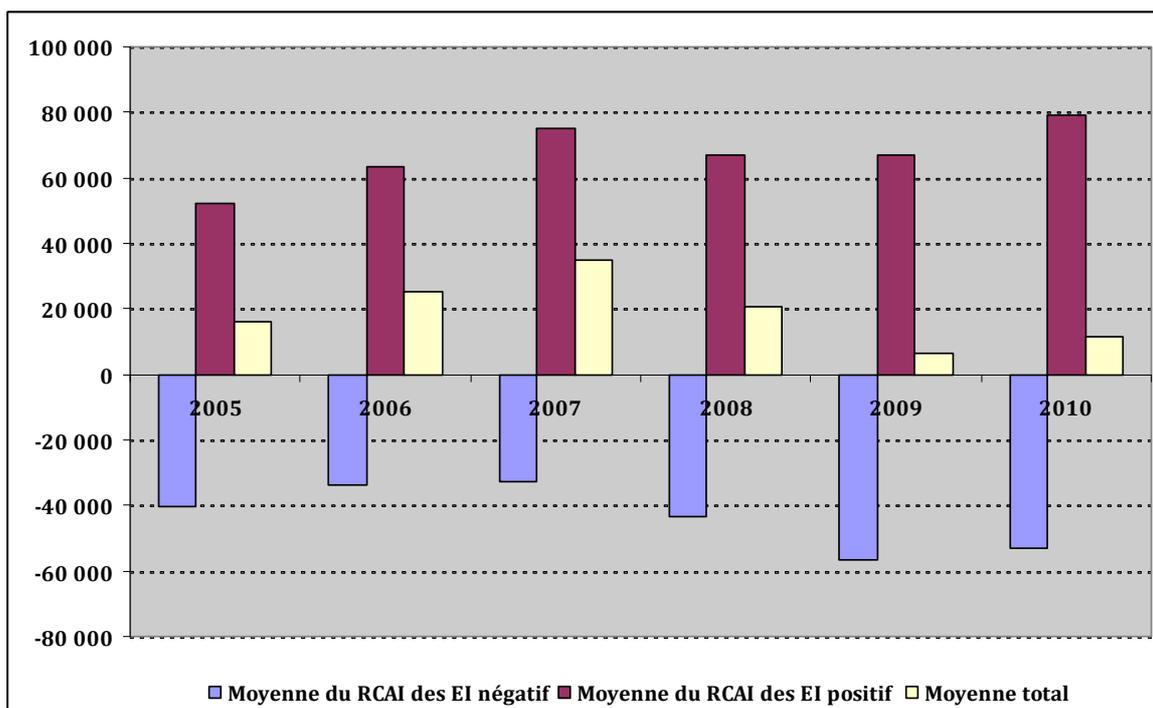
Certains secteurs d'activité tirent la croissance du secteur. Ainsi les activités de collecte, de traitement, de retraitement, de reconditionnement, d'élimination et de récupération de déchets ont les meilleurs RCAI sur CA net du secteur. D'autres activités telles que les travaux de peinture et de menuiserie, le nettoyage des bâtiments, les services paysagers et le transport de fret peuvent être considérés comme des secteurs porteurs.

A l'inverse, d'autres secteurs ont des RCAI extrêmement dégradés, comme l'entretien de véhicules, certaines activités agricoles ou maraîchères, et des activités de service comme la blanchisserie, la restauration ou les traiteurs. A noter également que les entreprises de construction présentent des résultats dégradés, mais à un degré moindre.

En 2005, un tiers des EI avaient un RCAI négatif. En 2009, elles étaient la moitié.

Chaque année, le résultat moyen des EI bénéficiaires cette année-là va en augmentant, tandis que le résultat moyen de celles qui sont déficitaires est de plus en plus négatif.

**Graphique 5 : Évolution des moyennes des RCAI des EI (en €)**



Source : DGFIP – GF3C – traitement mission.

### 1.4.1.2. L'excédent brut d'exploitation des EI s'est sensiblement rétabli en 2011

Le taux de marge brute d'exploitation<sup>16</sup> est constamment positif depuis 2005, et, hormis l'année 2009, est toujours supérieur à 2 %. Pour les 505 entreprises ayant déposé leur comptes de résultat pour l'année 2011, le taux de marge brute d'exploitation est remonté à 2,67 %, soit quasiment son niveau d'avant crise.

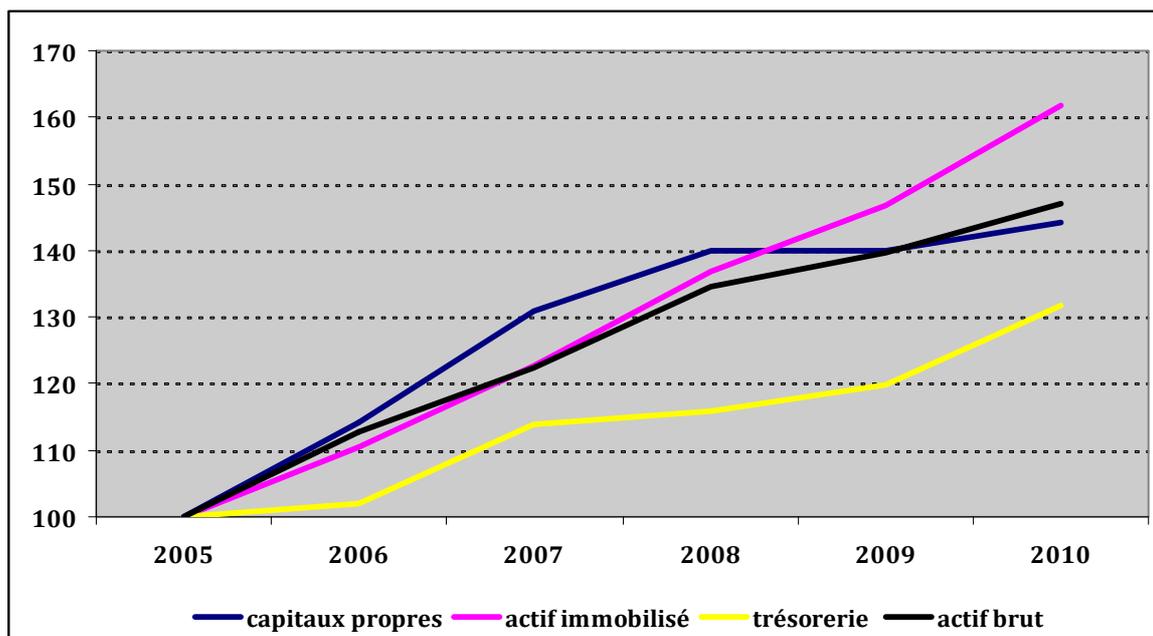
### 1.4.1.3. Les actifs des EI ont sensiblement augmenté de 2005 à 2010

L'augmentation de l'actif immobilisé des EI<sup>17</sup> a cru de 10,1 % en moyenne annuelle de 2005 à 2010. Ainsi, l'ensemble des éléments destinés à servir de façon durable à l'activité de l'entreprise a augmenté de manière significative. La croissance moyenne annuelle des actifs bruts<sup>18</sup> s'élève à 8,0 % par an avec une hausse de 47,1 % de 2005 à 2010. Les capitaux propres à la clôture de l'exercice<sup>19</sup>, ont été en croissance de 44,3 % de 2005 à 2011.

Le volume de trésorerie<sup>20</sup> des structures a également augmenté de 5,7 % en croissance moyenne annuelle de 2005 à 2010 et de 31,7 % sur la période.

Ces données montrent que les entreprises d'insertion ont pu de 2005 à 2011, investir dans l'appareil productif et développer leur autonomie financière.

Graphique 6 : Évolution du patrimoine des EI de 2005 à 2010 (base 100 en 2005)



Source : DGFIP GF3 C – traitement mission.

<sup>16</sup> Taux mesurant la capacité de l'entreprise à générer une rentabilité à partir du chiffre d'affaires, calculé en prenant en compte l'excédent brut d'exploitation rapporté au chiffre d'affaires net.

<sup>17</sup> Comprenant les immobilisations financières, les immobilisations incorporelles et les immobilisations corporelles.

<sup>18</sup> Les actifs regroupent les actifs immobilisés, les actifs circulants et les comptes de régularisations.

<sup>19</sup> Les capitaux propres comprennent notamment le capital social, les résultats des exercices, les subventions d'investissement.

<sup>20</sup> Comprenant les valeurs mobilières de placement et les disponibilités.

**1.4.1.4. Les entreprises d'insertion ont de meilleurs résultats comptables que les entreprises classiques**

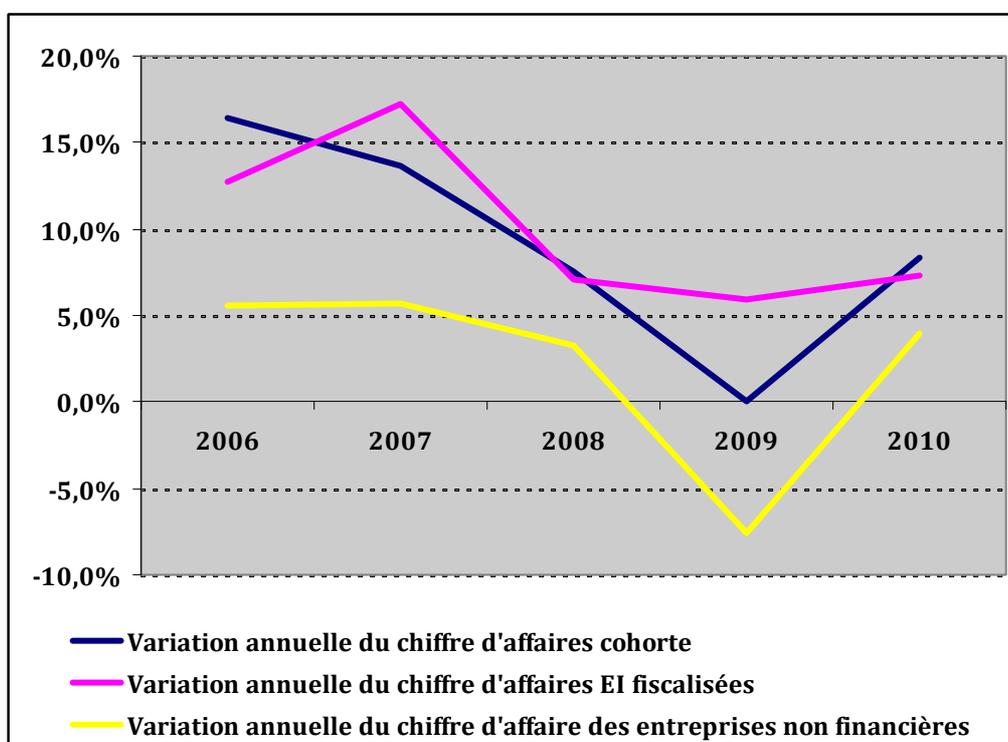
Les EI ont, comme l'ensemble des entreprises, subi les effets de la crise de 2009 mais dans une moindre mesure.

Ainsi, la variation annuelle du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente pour les entreprises d'insertion est toujours supérieure à celle de l'ensemble des entreprises non-financières françaises sur la période étudiée, que l'analyse porte sur l'évolution de la cohorte constituée ou sur l'évolution de toutes les structures fiscalisées conventionnées en entreprises d'insertion. La crise de l'année 2009, qui a conduit les entreprises classiques à connaître une baisse de leur chiffre d'affaires, a moins touché le secteur des EI. En effet, celui-ci a eu une croissance nulle de son chiffre d'affaires pour la cohorte et une croissance positive pour l'ensemble du secteur alors que l'ensemble des entreprises françaises étaient en décroissance. Le même constat peut être observé sur la variation de la valeur ajoutée.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce constat :

- ◆ les EI bénéficient d'une image positive liée à leur statut d'entreprise d'insertion, ainsi que d'un meilleur accès à la commande publique, que ce soit par le biais des clauses sociales ou dans le cadre de commandes publiques traditionnelles ;
- ◆ certaines d'entre elles se développent sur des secteurs en forte croissance (tri de déchets, valorisation d'objets usagers...) et encore peu concurrentiels ;
- ◆ elles peuvent bénéficier des effets de la crise lorsque, par exemple, la dégradation du pouvoir d'achat des ménages dope la revente de matériel d'occasion ;
- ◆ enfin leur taux de subventionnement permet de consolider leur croissance.

**Graphique 7 : Comparaison de l'évolution du chiffre d'affaires net des entreprises d'insertion par rapport à l'ensemble des entreprises françaises non financières en année N par rapport à l'année N-1**



Source : DGFIP GF3C – Insee et traitement mission.

### **1.4.1.5. La part des subventions versées aux EI a continuellement baissé depuis sept ans mais n'a pas empêché celles-ci d'avoir une meilleure croissance de leur chiffre d'affaires que les entreprises classiques.**

Sur la cohorte examinée, la variation des subventions d'exploitation reçues en année N par rapport à l'année précédente est extrêmement stable puisque la variation en volume par rapport à l'année précédente n'est que de 1,5 %.

A volume constant de subvention, sous l'effet de l'accroissement sensible du chiffre d'affaires, le taux de subvention par rapport au chiffre d'affaires a constamment baissé, passant de 23,9 % en 2005 à 17,0 % en 2010. Faire revenir le taux de subvention à 23,9 % du chiffre d'affaires impliquerait d'augmenter l'aide aux postes de 4 520 € par poste soit pour 13 000 postes une augmentation de 59 M€ des crédits consacrés aux EI. Mais au vu de la bonne santé financière des EI en moyenne, cette option ne paraît pas pertinente.

### **1.4.2. Les ETTI sont plus sensibles aux cycles de croissance que les EI mais ont mieux amorti les effets de la crise de 2009 que les entreprises de travail temporaire classiques**

#### **1.4.2.1. Les ETTI ont davantage souffert de la crise de 2009 que les EI, mais moins que les entreprises de travail temporaire**

La croissance du chiffre d'affaires des ETTI est positive et augmente de 2005 à 2007, diminue en 2008, stagne en 2009, et rebondit en 2010 pour atteindre son niveau de 2008, avant d'effectuer un rebond de 17 % en 2011. Les évolutions du chiffre d'affaires des ETTI influent très directement sur le résultat courant avant impôts et l'excédent brut d'exploitation. Ainsi, la récession qui a touché le secteur en 2009 a très fortement impacté ces deux agrégats. Les ETTI ont dû augmenter massivement leurs emprunts. En 2010, la somme des emprunts des ETTI était de 76 % supérieure à la somme de leurs capitaux propres alors que cet écart n'était que de 42 % en 2009.

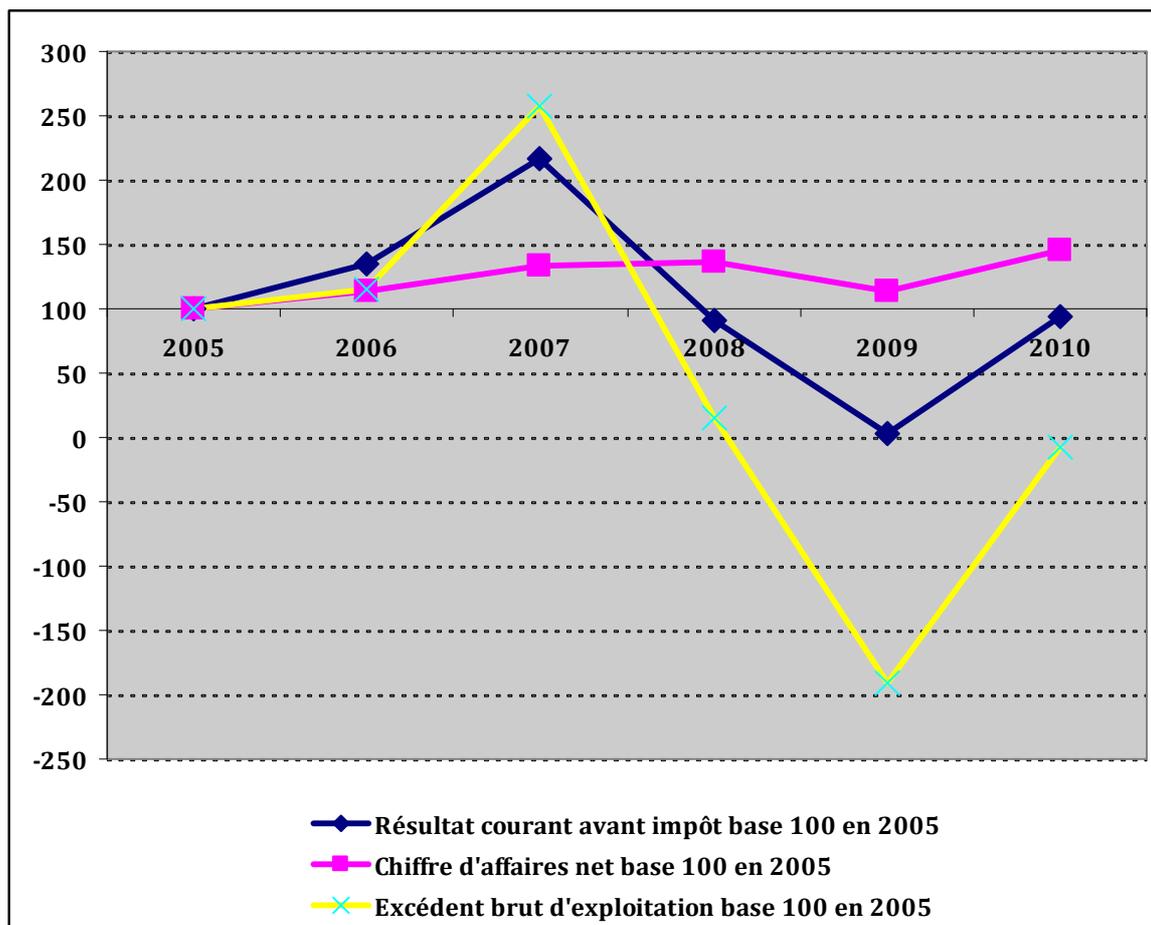
Les ETTI ont par ailleurs davantage fait face à la crise de 2009 que les ETT, ne subissant qu'une stagnation de leur chiffre d'affaires alors que dans le même temps les ETT subissaient un recul de 17,7 %<sup>21</sup> de leur activité, ceci pouvant être dû à un meilleur accès à la commande publique, moins dépendante des cycles économiques.

En 2011, l'augmentation de la valeur ajoutée suit l'augmentation du chiffre d'affaires avec une croissance de 17 % par rapport à 2010. De même l'EBE, après trois années de déficit, revient à une évolution positive.

---

<sup>21</sup> Source : Insee, pour les entreprises de travail temporaire, le CA passe de 23,3 Mds € en 2008 à 19,2 Mds € en 2009.

Graphique 8 : Évolution du chiffre d'affaires, du RCAI et de l'excédent brut d'exploitation des ETTI de 2005 à 2010 (base 100 en 2005)



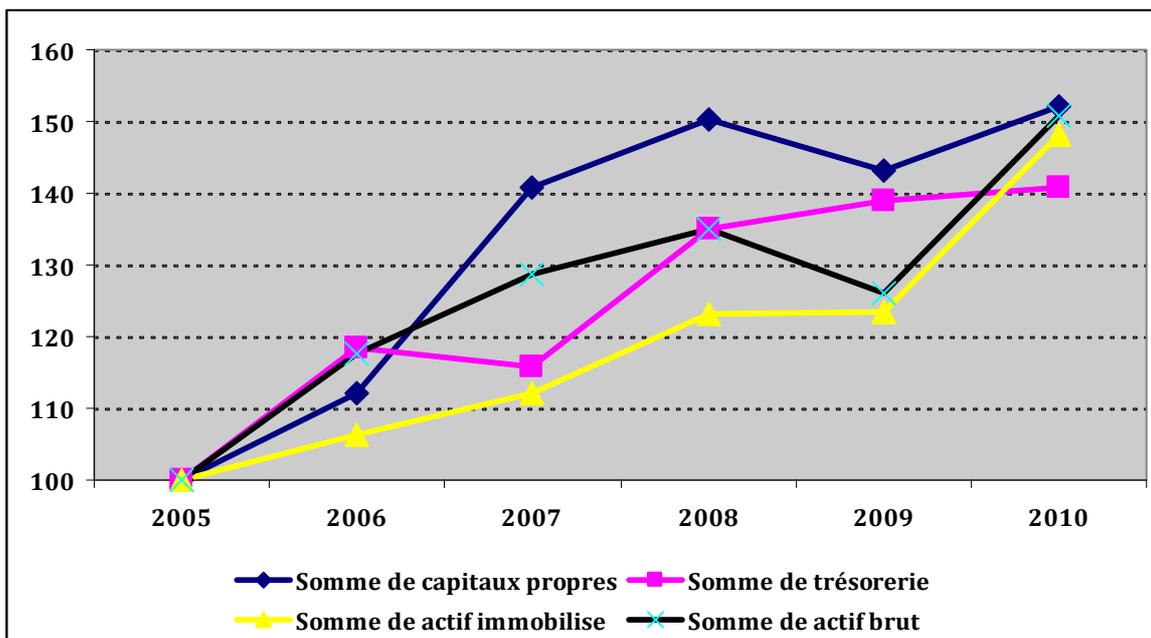
Source : DGFIP – GF3C – Traitement mission.

**1.4.2.2. Le taux de subvention des ETTI est stable depuis 2005 mais les ETTI ont pu, sur fonds propres, renforcer les effets patrimoniaux de leurs structures**

La comparaison des subventions d'exploitation avec le chiffre d'affaires net des ETTI, permet de constater que ce taux est stable et a peu évolué durant les années étudiées. Il oscille ainsi entre 10,4 %, son plus bas niveau en 2010 et 12,7 %, son plus haut niveau en 2006. En 2010, le niveau moyen de subventionnement par ETTI s'élève à 163 k€ en 2010 pour un chiffre d'affaires net moyen de 1 574 k€.

La crise de 2009 a mis un coup d'arrêt à la consolidation des structures. Il convient cependant de noter que tous les agrégats constitutifs de leur patrimoine ont évolué à la hausse de manière significative. Les entreprises de travail temporaire étant plus sensibles aux cycles économiques, ce renforcement de leur patrimoine constitue un atout pour faire face aux baisses d'activité plus sensibles en ETT qu'en entreprise classique.

Graphique 9 : Évolution des actifs des ETTI de 2005 à 2010 (Base 100 en 2005)



Source : DGFIP GF3 C - traitement mission.

## 1.5. Le pilotage du secteur par l'État n'a pas de vocation stratégique et la gouvernance ne permet pas une coordination suffisante des financeurs<sup>22</sup>

### 1.5.1. Le pilotage par l'État du secteur de l'IAE est fondé sur une logique de reconduction de l'existant, sans réelle vision stratégique

#### 1.5.1.1. Le mode de répartition des crédits ne met pas en adéquation l'offre d'IAE et les besoins des territoires

Deux enveloppes de crédits concernent, à titre exclusif ou non, le secteur de l'IAE :

- ◆ la première enveloppe comprend l'intégralité des crédits de l'État spécifiquement dédiés au secteur ;
- ◆ la seconde enveloppe est destinée au financement des contrats aidés, tous employeurs confondus, y compris les SIAE.

L'analyse de la mission porte sur la première enveloppe de crédits<sup>23</sup> :

- ◆ l'enveloppe est répartie par la DGEFP entre les DIRECCTE sur la base d'un critère historique, conduisant à un pilotage fondé sur une logique de reconduction de l'existant ;
- ◆ les enveloppes régionales sont réparties par les DIRECCTE entre les unités territoriales (UT) selon des règles propres à chaque région mais souvent proches de celles de la DGEFP.

<sup>22</sup> Pour davantage de précisions sur le pilotage et la gouvernance du secteur de l'IAE, cf. annexe n° 3.

<sup>23</sup> Les contrats aidés font en effet l'objet d'une gouvernance spécifique non circonscrite au secteur de l'IAE.

## Rapport

La mission considère que la prépondérance du critère historique limite la réactivité du dispositif face aux évolutions locales du marché du travail et peut déboucher sur des enveloppes insuffisamment liées à la conjoncture économique et aux caractéristiques de la demande d'IAE sur un territoire. Ce mode de répartition ne prend pas en compte les difficultés d'accès ou de retour à l'emploi dans un territoire donné.

En effet, la logique de reconduction ne permet pas une adéquation optimale entre l'offre et les besoins d'IAE. Elle laisse persister des inégalités entre les territoires qui ne s'expliquent pas par les contextes socio-économiques. A titre d'exemple, ce ne sont pas les régions recensant le plus de bénéficiaires du RSA qui offrent le plus de places au sein des structures. Des disparités encore plus importantes sont constatées concernant les demandeurs d'emplois de longue durée (DELD) : alors que les territoires les mieux dotés recensent plus de 20 places pour 100 DELD de plus de deux ans, les territoires les moins dotés offrent moins de deux postes d'insertion pour 100 DELD de plus de deux ans.<sup>24</sup>

Par conséquent, au lieu de compenser les disparités géographiques de l'offre d'IAE au regard du nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif dans chaque territoire, le mode actuel de répartition des crédits entre les régions contribue à reconduire les inégalités. En effet, cette méthode ne donne pas davantage de marges de manœuvre aux régions cumulant une faible offre d'IAE et des difficultés socio-économiques et, en contrepartie, n'accorde pas moins de crédits aux territoires qui, proportionnellement à leur situation socio-économique, ont une offre suffisante.

### ***1.5.1.2. La fongibilité des crédits ne permet pas d'atténuer la logique de reconduction de l'existant mais la mise en place récente d'une bourse aux postes pourrait assurer une meilleure prise en compte des besoins***

L'enveloppe dédiée à l'IAE est fongible depuis 2005. Ce principe autorise trois types de redéploiements de crédits :

- ◆ entre dispositifs (AI, ACI, EI, ETTI, FDI) au niveau départemental ;
- ◆ entre départements d'une même région, dans le respect de l'enveloppe régionale ;
- ◆ entre régions, sous réserve de respecter l'enveloppe nationale.

La fongibilité vise théoriquement à éviter des situations de sous-consommation ou surconsommation de crédits résultant d'une mauvaise répartition de l'enveloppe initiale. Les redéploiements peuvent ainsi notamment intervenir quand une sous-réalisation est anticipée ou constatée par rapport à la programmation initiale et que d'autres besoins ont été identifiés par ailleurs. La fongibilité confère donc au pilotage des moyens financiers de l'État une dimension stratégique et permet de sortir d'une simple logique de reconduction.

Toutefois, ce principe se traduit en pratique essentiellement par un redéploiement national opéré par la DGEFP à mi-année entre les DIRECCTE. Sur la période récente, il n'a pas empêché des écarts en fin d'exercice entre crédits prévisionnels et crédits réalisés. Cette situation est d'autant plus problématique que la sous-consommation constatée au niveau national masque des demandes non satisfaites dans certains territoires.

---

<sup>24</sup> Voir annexe III graphiques 4 à 8, tableau 11.

## Rapport

La sous-réalisation globale de l'enveloppe dédiée à l'IAE est concentrée sur les EI<sup>25</sup> et les ETTI. Ce constat est à l'origine de la mise en place d'une bourse au poste en 2011, consistant à formaliser le principe de fongibilité en imposant l'examen régulier des consommations de postes conventionnés au sein des territoires, ainsi que les redéploiements correspondants. L'objectif est de gérer les demandes d'aides aux postes non satisfaites dans un contexte où, parallèlement, les sous-consommations de postes sont un constat récurrent.

Ce nouvel instrument consiste à redéployer, *a minima* une fois par an, les postes conventionnés mais non réalisés par les EI et / ou les ETTI au bénéfice des EI et / ou des ETTI ayant exprimé des besoins en cours d'année et des nouvelles structures qui n'auraient pas pu être conventionnées en début d'année. La bourse a lieu au niveau régional ou départemental.

Même si quelques marges de progression existent, la mission considère que la bourse aux postes est un outil pertinent, permettant de rendre effective la fongibilité.

### ***1.5.1.3. La valeur ajoutée des conventionnements et des dialogues de gestion est faible du fait d'un ciblage sur des données déclaratives de retour à l'emploi, au détriment d'une analyse exhaustive de l'efficacité***

- ◆ La procédure de conventionnement des SIAE est perfectible.

Chaque structure signe une convention avec l'État et Pôle emploi après avis du Conseil départemental de l'IAE (CDIAE), pour une durée maximale de trois ans. Cette convention précise notamment les caractéristiques des personnes accueillies et le montant des aides accordées. La procédure est l'occasion de fixer le nombre de postes subventionnés par l'État dans les EI et les ETTI. Le conventionnement est une condition du financement versé par l'État mais également très souvent des aides provenant des autres financeurs.

La circulaire de la DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE modernise la procédure. Elle prévoit notamment que les conventions intègrent des objectifs opérationnels de retour à l'emploi négociés au regard des besoins identifiés sur le territoire. La finalité est de piloter les conventions en fonction du projet des structures et des résultats obtenus. La circulaire fixe des objectifs minimum à atteindre : un taux de sorties dynamiques de 60 % et un taux d'insertion dans l'emploi durable de 25 % au terme d'un délai de trois ans.

Ces nouvelles modalités de conventionnement ont le mérite de cadrer la procédure en la fondant sur le projet d'insertion des SIAE et sur des objectifs de retour à l'emploi qui constituent un axe structurant des missions du secteur. Cependant, trois limites peuvent être mises en exergue :

- la procédure demeure très administrative et manque d'un volet stratégique (ex. ciblage des créations de SIAE sur les secteurs porteurs, etc.) ;
- surtout, les nouvelles modalités n'ont pas permis d'amener les structures vers une démarche d'évaluation de l'efficacité de leur travail d'insertion au sens large, incluant non seulement la mission emploi mais aussi les aspects liés à la resocialisation des salariés en parcours (accès au logement et aux soins, prise en charge de l'illettrisme, traitement des addictions, etc.) ;

---

<sup>25</sup> De 2005 à 2011 le taux de consommation moyen des crédits de l'aide aux postes versée aux EI par l'Etat est de 94,26 % représentant une perte théorique de 3 455 ETP sur l'ensemble de la période, soit 536 ETP par an, en moyenne, hors cofinancement FSE.

## Rapport

- enfin, cette procédure n'est pas suffisamment dynamique car souvent fondée sur une logique de maintien de l'existant. A moyens constants, les unités territoriales (UT) privilégient la consolidation des structures. Certaines UT font parfois le choix, plus rare, de compenser les nouveaux conventionnements par une baisse des financements accordés aux structures. La mission considère que cette seconde option est pertinente car elle permet de développer l'offre d'IAE. Parallèlement, la procédure de déconventionnement n'est pas suffisamment utilisée lorsque la structure mène un travail d'insertion de mauvaise qualité et n'est pas viable économiquement.
- ◆ Le dialogue de gestion a une portée limitée alors même qu'il pourrait être un outil essentiel.

Le dialogue de gestion entre la SIAE et l'État est complémentaire du conventionnement et en constitue le support. Il intervient en amont de la convention de l'année n afin de collecter les données permettant de dresser un état des lieux de la structure et dégager des perspectives. Il intervient aussi en aval du conventionnement de l'année n-1 afin d'examiner les résultats obtenus.

La mission considère que l'utilité du dialogue de gestion est en pratique très limitée. Il s'agit d'une procédure administrative ciblée sur les objectifs de retour à l'emploi. Ses points faibles découlent directement des limites de la réforme du conventionnement de 2008 :

- le caractère déclaratif des données examinées les rend fragiles, d'autant que l'UT est rarement en capacité de mener des contrôles sur la fiabilité des résultats obtenus ;
- le retour à l'emploi n'est pas suffisant pour juger de l'évolution des capacités d'insertion de la personne en parcours. Les salariés en insertion très éloignés de l'emploi doivent souvent résoudre des problèmes variés avant d'envisager un accès durable au marché du travail. Ainsi, c'est globalement les progrès du salarié en insertion en termes d'employabilité qui ne sont pas objectivés et donc pas pris en compte lors des dialogues de gestion ;
- le dialogue de gestion n'aborde pas suffisamment la gestion financière à travers un examen approfondi des comptes de résultat et des bilans des structures ;
- il ne met pas suffisamment en lien la performance de la structure (efficacité en termes de retour à l'emploi, qualité de l'accompagnement social, qualité de la gestion financière, etc.) et les financements à mobiliser : il n'y a pas de grain à moudre lors des dialogues de gestion.

Conséquence du manque de dynamisme des dialogues de gestion, la mission a constaté sur le terrain que les comptes rendus ou synthèses élaborés dans ce cadre étaient de qualité très variable.

### **1.5.2. La gouvernance de l'IAE ne garantit pas une coordination efficace entre les multiples financeurs du secteur**

#### ***1.5.2.1. Le CDIAE aborde surtout les questions liées au conventionnement des structures, au détriment du pilotage stratégique du secteur et de la réciprocity des échanges d'informations entre financeurs***

Le CDIAE est une formation spécialisée de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion. Si sa composition est représentative du secteur (État, collectivités territoriales, Pôle emploi, représentants du secteur, partenaires sociaux), quelques ajustements pourraient être envisagés.

## Rapport

Les CDIAE sont organisés au niveau départemental, qui constitue un échelon pertinent de mise en œuvre de la politique publique d'IAE. La mission considère en effet que les instances chargées du pilotage du dispositif d'IAE doivent avoir une connaissance fine des réalités de terrain et la capacité de gérer en direct les relations avec chacune des structures du territoire.

Les missions reconnues par le code du travail à ces instances comprennent une tâche administrative d'émission d'avis sur les conventionnements et une fonction stratégique de promotion du secteur. Le potentiel de cette instance n'est aujourd'hui pas suffisamment exploité. La mission met ainsi en exergue deux lacunes principales dans le fonctionnement actuel des CDIAE :

- ◆ seule la première mission des CDIAE, à vocation administrative, est pleinement remplie en pratique alors que la seconde, à vocation stratégique, est marginalisée. L'ordre du jour des CDIAE porte ainsi souvent exclusivement sur la première mission. Les réunions sont rarement l'occasion d'animer la politique d'IAE sur le territoire et de fixer les grandes orientations stratégiques avec les parties-prenantes du secteur qui sont pourtant tous présents autour de la table. Le ciblage de l'action des CDIAE sur la première mission contribue donc à faire de ces instances une simple chambre d'enregistrement des conventionnements ;
- ◆ le fonctionnement des CDIAE est unilatéral, se traduisant par une circulation de l'information à sens unique qui empêche une coordination efficace entre les financeurs. Ainsi, les CDIAE sont l'occasion pour l'État de faire un point avec les partenaires extérieurs sur la programmation des crédits dédiés à l'IAE et sur les redéploiements intervenant dans le cadre de la bourse aux postes. La procédure de conventionnement implique également la plupart du temps la diffusion, par l'État, des résultats des dialogues de gestion. Si la délivrance d'informations par l'État dans ce cadre est indispensable, les CDIAE, en ciblant quasiment exclusivement les financements étatiques, manquent de réciprocité. Il ne s'agit pas d'instances stratégiques de coordination entre acteurs. Sauf exception, ils ne sont pas un lieu permettant la remontée des données des autres financeurs et la consolidation d'une cartographie des financements de l'IAE, par l'intermédiaire notamment de tableaux de bord de suivi des aides permettant d'identifier clairement qui donne quoi à chaque structure conventionnée et sur la base de quels critères d'attribution.

### ***1.5.2.2. Organisées au niveau régional ou départemental en fonction des territoires et sous des formes variables, les conférences de financeurs ne sont pas systématiques mais constituent des outils pertinents***

Lors de ses déplacements, la mission a constaté que des conférences de financeurs n'étaient pas systématiquement organisées, au sein ou en dehors des CDIAE, pour coordonner les acteurs. Il s'agit d'un outil assez souple, pouvant prendre diverses formes.

La mission considère que le secteur de l'IAE faisant l'objet de financements provenant de sources très variées, il s'agit d'une politique publique pour laquelle le mécanisme de la conférence des financeurs est particulièrement intéressant car il permet de décloisonner les financements :

- ◆ *a minima*, ce levier renforce la lisibilité des aides versées par chaque financeur, permet de diminuer les financements croisés et d'accroître la cohérence de la politique publique d'IAE ;
- ◆ *a maxima*, ce levier est le vecteur d'une stratégie unique de versement des aides, à travers l'édiction de critères d'attribution communs des financements (un alignement des critères utilisés par les collectivités territoriales sur les critères de la modulation proposés par la mission pour les financements de l'État serait très pertinent).

## Rapport

Sans prendre la forme d'une conférence des financeurs, certains territoires ont également mis en place des procédures de coordination entre financeurs ciblées sur les SIAE en difficulté. Cette procédure est souvent régionalisée et se distingue des éventuelles conférences de financeurs.

### **1.5.2.3. La participation des financeurs autres que l'État aux conventionnements et dialogues de gestion n'est pas suffisamment active**

- ◆ La multiplicité des financeurs de l'IAE sur un territoire n'est pas prise en compte dans les modalités de conventionnement.

La participation des collectivités territoriales à la procédure de conventionnement se limite à l'avis rendu en CDIAE et ne se traduit pas par la signature de la convention. La mission considère que cette participation n'est pas suffisante pour engager véritablement les financeurs. Cette situation apparaît d'autant plus contradictoire que le conventionnement de l'État constitue généralement une condition à remplir par la structure pour être éligible aux aides de tous les financeurs.

Si l'ensemble des départements visités par la mission n'ont pas prévu de conventions multilatérales entre la structure et ses financeurs, certains territoires ont mis en place des dossiers uniques de demande de subventions pour les structures, ce qui constitue une option *a minima* intéressante.

Cependant, ces dossiers sont rarement réellement uniques, dans le sens où ils ne couvrent pas de manière exhaustive l'ensemble des financeurs d'un territoire. Il s'agit le plus souvent de dossiers mutualisés entre l'État et le conseil général. Si cet outil permet de franchir une première étape dans la coordination des financements et surtout de simplifier les démarches pour les structures, il existe encore des marges de progression. En outre, dans tous les cas, l'instruction et le calendrier de versement des financements restent distincts.

- ◆ La composition des dialogues de gestion est variable en fonction des territoires et instable car très dépendante des jeux d'acteurs locaux.

Concernant la procédure des dialogues de gestion, la mission dresse le même constat qu'en matière de conventionnement. Si les financeurs prennent généralement connaissance, quoique de manière plus ou moins précise, des résultats de ces dialogues dans le cadre des CDIAE, la coordination est limitée par le fait qu'ils sont le plus souvent absents lors de ces dialogues.

En pratique, les configurations des dialogues de gestion sont très variables : alors que dans certains départements seul l'État et la SIAE se réunissent, dans d'autres territoires, le dialogue de gestion rassemble également Pôle emploi et/ou le conseil général ainsi que le conseil régional.

La configuration des dialogues de gestion reste très dépendante des jeux d'acteurs locaux et peut évoluer rapidement en fonction des contextes politiques (élections, alternances) ou administratifs (nomination d'un nouveau responsable d'UT ou d'un nouvel agent en charge des dialogues de gestion).

## 1.6. L'efficacité du dispositif en termes d'insertion professionnelle est limitée<sup>26</sup>

Mesurer l'efficacité du dispositif consiste à fournir des éléments de réponse sur les points suivants :

- ◆ les bénéficiaires sont-ils effectivement des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ?
- ◆ les modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement sont-elles satisfaisantes ?
- ◆ leurs chances de réinsertion professionnelle sont-elles accrues ?

Sur tous ces sujets, la situation constatée par la mission est en retrait par rapport aux ambitions du dispositif.

### 1.6.1. Le dispositif n'est pas suffisamment centré sur les populations qui en ont le plus besoin

Les personnes accueillies dans le dispositif de l'IAE sont loin de représenter les publics considérés comme prioritaires. Ainsi, un quart des personnes entrant dans l'IAE a moins de six mois de chômage (26,2 % pour les ACI).

Une part importante des salariés des SIAE ne sont pas chômeurs de longue durée.

**Tableau 9 : Part des salariés embauchés dans l'IAE en 2010 qui ne sont pas chômeurs de longue durée**

Type de structure	Part des salariés nouvellement embauchés qui ne sont pas DELD
EI	44,3 %
ACI	42,2 %
AI	53,7 %
ETTI	58,2 %

Source : DARES.

Les chiffres indiqués ci-dessus sont peu satisfaisants alors que l'effectif des demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans est compris entre 500 000 selon le Bureau international du travail (BIT) et 760 000 personnes selon Pôle emploi.

Il convient cependant de noter que l'appartenance à cette catégorie administrative ne signifie pas automatiquement que les personnes aient le profil adapté pour bénéficier prioritairement de l'IAE, et à l'inverse, ce constat peut être nuancé par les éléments suivants :

- ◆ certaines personnes n'ayant pas de droits aux allocations chômage renoncent à s'inscrire à Pôle emploi et ne sont donc pas considérées comme demandeur d'emploi au moment de l'entrée dans le dispositif ;
- ◆ certaines personnes, bien qu'étant depuis peu au chômage, rencontrent une série de difficultés professionnelles et personnelles qui constituent des freins à la reprise d'emploi. Dès lors que ces difficultés sont avérées, il paraît logique de permettre aux personnes concernées de bénéficier du dispositif de l'IAE.

Ces commentaires n'enlèvent que peu de pertinence au constat d'un ciblage insuffisant du dispositif sur les personnes ayant une durée de chômage supérieure à un an. La mise en regard du nombre de places disponibles dans le dispositif et des volumes de chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires du RSA renforce l'acuité de ce constat.

<sup>26</sup> Voir annexe V.

### 1.6.2. Les profils des salariés en insertion diffèrent peu selon la catégorie de structure

Alors que l'offre d'insertion par l'activité économique est multiple et devrait permettre une orientation des personnes concernées vers la catégorie de SIAE la mieux adaptée à leur profil et situation, la mission a constaté que les caractéristiques des publics accueillis différaient peu selon le type de structure, notamment entre les ACI et les EI.

**Tableau 10 : Caractéristiques des personnes accueillies dans l'IAE en 2010<sup>27</sup>**

Type de structure	ACI	EI	ETTI
Niveaux de qualification V, V bis et VI <sup>28</sup>	86,8 %	84,4 %	82,1 %
Sans emploi depuis 24 mois et plus	32,5 %	26,9 %	15,7 %

Source : DARES.

La mission a pris connaissance d'indicateurs plus fins sur le terrain, partant du recensement des obstacles professionnels ou extra-professionnels à la reprise d'un emploi (santé, logement, comportement...) Ces indicateurs montrent l'ampleur des obstacles à l'insertion professionnelle et révèlent davantage de différences entre les personnes prises en charge selon la catégorie de SIAE. Toutefois, en l'absence d'outil homogène de mesure de ces obstacles, il est difficile de généraliser ce constat.

### 1.6.3. La procédure d'agrément gérée par Pôle emploi est perfectible

Les services de Pôle emploi jouent un rôle majeur dans le dispositif. Ils sont notamment chargés d'agréer les salariés qui pourront être recrutés par les structures.

Il découle clairement, tant des observations faites sur le terrain que des études réalisées sur ce sujet, que Pôle emploi a pour l'essentiel un rôle de validation de candidats à l'insertion qui sont proposés par d'autres organismes, que ce soit des organismes spécialisés dans l'insertion sociale ou les SIAE elles-mêmes.

Les interventions de Pôle emploi dans le secteur de l'IAE sont limitées : l'opérateur ne propose que rarement des candidats directement aux structures et il n'assure pas réellement le suivi des salariés en insertion pendant leurs parcours, voire à leur sortie.

L'intervention de Pôle emploi dans la procédure d'agrément fait ainsi l'objet de nombreuses critiques :

- ◆ elle se limiterait à une simple validation administrative sans valeur ajoutée ;
- ◆ elle retarderait et pourrait compromettre la mise au travail des salariés pressentis ;
- ◆ elle ne permettrait pas de s'assurer que les personnes prises en charge sont celles qui en ont le plus besoin.

A l'inverse, la mission a pu constater lors de ses déplacements la qualité du travail des équipes de Pôle emploi et de la collaboration instaurée avec les SIAE dans certains départements.

<sup>27</sup> Hors AI.

<sup>28</sup> Niveau de qualification V (niveau CAP-BEP), V bis (formation d'un an au-delà de la scolarité obligatoire) et VI (inférieur au CAP, scolarité obligatoire).

## Rapport

Les observations sur les caractéristiques des bénéficiaires de l'IAE rendent nécessaire de confirmer l'importance du rôle de Pôle emploi. Sur la base de publics prioritaires qui auront été définis par les services du ministère chargé de l'emploi (DGEFP puis sur le terrain DIRECCTE et UT), Pôle emploi doit ainsi s'assurer que les places offertes en IAE sont effectivement réservées aux personnes appartenant aux publics cibles.

La définition de différents niveaux de prise en charge des demandeurs d'emploi selon leurs besoins, objectif affiché dans le plan stratégique 2015 de l'opérateur, doit conduire Pôle emploi à renforcer son action dans le dispositif de l'IAE. Cet investissement est d'autant plus nécessaire que ce dispositif offre des opportunités pour réinsérer des personnes exclues du marché de l'emploi.

### **1.6.4. Peu de salariés en insertion construisent de véritables parcours et l'accès à la formation n'est pas à la hauteur des besoins**

Les salariés en insertion ont en grande majorité des faibles niveaux de qualification (80 % ont un niveau V ou un niveau inférieur). Or, seul un tiers d'entre eux accède à la formation. L'accès à la formation qualifiante est encore plus réduit : moins de 10 % des salariés en EI et moins de 20 % des salariés en ACI.

Une enquête<sup>29</sup> menée par la DGEFP auprès des structures de l'IAE montre que les facteurs qui expliquent cette situation sont nombreux et concernent tant les personnes en insertion (mobilité réduite) que les structures elles-mêmes (problème de la prise en charge des coûts salariaux pendant les heures de formation) et le système de formation (offre de formation ne correspondant pas aux besoins des salariés en insertion).

Les constats effectués sur le terrain montrent des différences importantes dans l'accès aux formations en fonction du dynamisme des structures et des liens qu'elles sont parvenues à développer avec les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les conseils régionaux.

Dans ce contexte, la DGEFP a signé en 2011 un accord cadre national avec six OPCA et trois branches professionnelles. Dans les régions visitées par la mission, cet accord n'avait que partiellement fait l'objet de déclinaison locale.

Outre la formation, la mission a également examiné les parcours des salariés en insertion et l'existence de passerelles entre les structures. Les données fournies par la DARES montrent que le nombre de recrutements dans une autre structure de l'IAE est limité. Ainsi, le parcours qui conduirait une personne d'une ACI à une EI ou une ETTI n'est une réalité que pour 4,8 % des personnes sortant d'ACI, constat confirmé par les observations faites dans les cinq départements visités.

A cet égard, la mission a également pu constater l'intérêt de constituer des groupements de structures, dans une optique de mutualisation des fonctions supports ou d'accompagnement des bénéficiaires.

### **1.6.5. L'appareil statistique d'évaluation du devenir des bénéficiaires fournit des informations très lacunaires**

Afin de mesurer l'efficacité du dispositif par rapport à sa finalité d'insertion professionnelle, la mission a pris connaissance des données quantitatives et qualitatives disponibles<sup>30</sup>. Celles-ci sont insuffisantes pour pouvoir porter une appréciation approfondie et étayée.

---

<sup>29</sup> Voir annexe V.

<sup>30</sup> Données issues de l'Extranet ASP, rempli par les structures.

## Rapport

Les insuffisances du dispositif sont les suivantes :

- ◆ il n'existe pas de suivi homogène du devenir des bénéficiaires des quatre catégories de structures puisque les salariés sortant d'ACI relèvent d'un mode de suivi différent des trois autres catégories. Les résultats ne sont pas mesurés au même moment ni selon la même grille ;
- ◆ pour les EI, AI et ETTI, le devenir des bénéficiaires est évalué le jour de leur sortie, par les structures, ce qui est peu pertinent compte tenu des délais moyens nécessaires pour retrouver un emploi ;
- ◆ la nomenclature de l'Extranet IAE est sujette à discussion sur la manière de remplir les rubriques (comme par exemple la rubrique autre sortie revendiquée comme positive par la structure) et introduisent des incertitudes sur les résultats ;
- ◆ la dernière mesure du suivi à plus long terme du devenir des personnes passées par le dispositif remonte à 2002, soit 10 ans, aucune donnée plus récente n'est disponible ;
- ◆ les informations relatives aux ACI sont très insuffisantes alors que 81 % des financements accordés à l'IAE concernent cette catégorie de structures ;
- ◆ une enquête qualitative est en cours d'exploitation par la DARES. Elle permettra notamment d'évaluer la satisfaction des personnes accueillies dans le dispositif et le jugement qu'elles portent sur l'accompagnement dont elles ont bénéficié. Aucune enquête de cette nature n'avait été réalisée auparavant. Malheureusement, la mission n'a pas pu prendre connaissance des résultats qui devraient être disponibles au premier trimestre 2013 ;
- ◆ alors que les têtes de réseaux, plusieurs DIRECCTE et certaines structures visitées par la mission utilisent des indicateurs permettant d'approcher la distance à l'emploi ou l'employabilité des personnes en insertion, ce type d'outil n'a pour l'instant pas fait l'objet d'une généralisation.

### 1.6.6. Les résultats obtenus en termes d'insertion professionnelle sont très décevants

La DGEFP a précisé en 2008 les objectifs attendus en termes d'insertion professionnelle à la sortie du dispositif d'IAE :

- ◆ taux minimum de sorties dynamiques : 60 % ;
- ◆ taux minimum vers l'emploi durable : 25 %.

Ces catégories sont définies comme suit :

- ◆ sorties vers l'emploi durable : CDI, CDD ou intérim de plus de 6 mois, création d'entreprise, stage ou titularisation dans la fonction publique ;
- ◆ sorties vers un emploi de transition : CDD ou période d'intérim de moins de 6 mois, contrats aidés hors IAE ;
- ◆ sorties positives : formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauche dans une autre SIAE.

Ces trois catégories réunies constituent les sorties dynamiques.

Si la création de la catégorie sortie positive est pertinente, les objectifs (emploi durable et sortie dynamique) auraient dû être fixés à des niveaux différents selon la catégorie de structure, notamment parce que les EI et les ETTI sont plus proches du secteur marchand.

## Rapport

Sur la base des éléments statistiques disponibles, il est possible de mesurer les résultats obtenus. Pour l'année 2010, ils s'établissent comme suit :

**Tableau 11 : Situation à la sortie des bénéficiaires de l'IAE en 2010**

En %	EI	ETTI	AI
Emploi durable	10,9	22,7	21,9
Emploi de transition	5,9	17,5	15,6
Embauche dans une autre structure de l'IAE	1,7	3,9	4,8
Entrée en formation qualifiante	4,5	5,2	5,3
Sortie revendiquée comme positive par la structure	2,8	2	2,8

*Source : DARES.*

Il est possible de procéder à deux redressements successifs pour tenir compte d'une part des personnes sans nouvelles et d'autre part des personnes se trouvant dans une autre situation connue. Ces deux corrections permettent d'établir des résultats constituant la fourchette haute des taux d'insertion. Ces résultats sont alors les suivants :

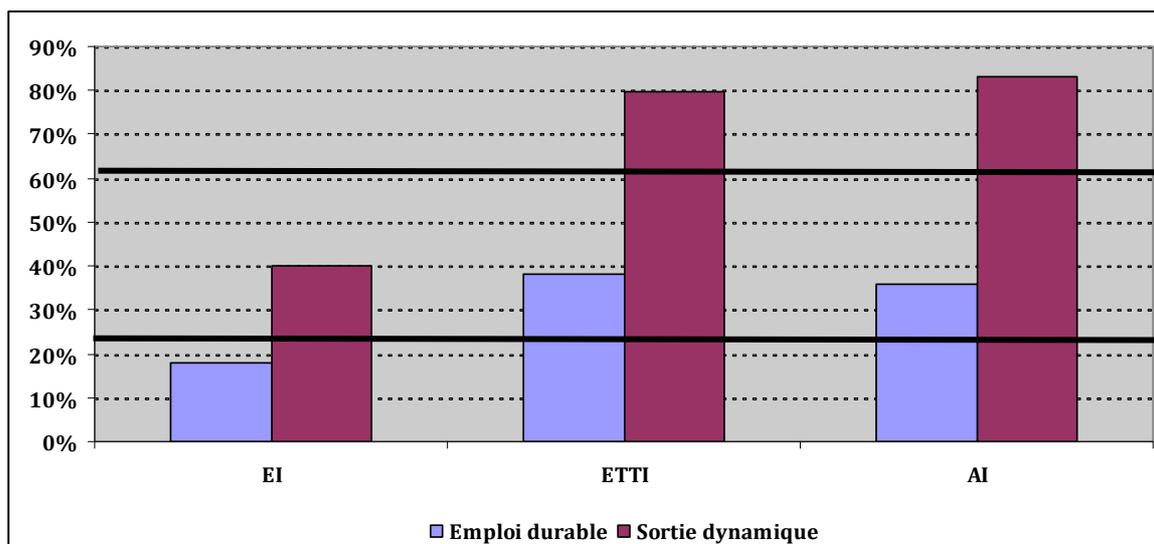
**Tableau 12 : Situation à la sortie des bénéficiaires de l'IAE en 2010 après redressement**

En %	EI	ETTI	AI
Emploi durable	18	38,2	36
Sortie dynamique	40	79,8	83

*Source : DARES - Traitement mission.*

Le graphique suivant montre que même en intégrant ces deux redressements, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés pour les EI. Pour les ETTI et les AI, en revanche, les objectifs sont atteints<sup>31</sup>.

**Graphique 10 : niveau d'atteinte des objectifs en termes de retour à l'emploi ou de sortie positive en 2010**



*Source : Dares, traitement mission.*

<sup>31</sup> Ces bons résultats s'expliquent en partie, pour les ETTI, par leur proximité avec les entreprises classiques et une employabilité plus grande des bénéficiaires et, pour les AI, par le fait que la présence dans le dispositif n'est pas toujours limitée dans le temps par un agrément.

## Rapport

Pour les ACI, comme le suivi est effectué selon les modalités en vigueur pour les contrats aidés, il n'est pas possible de reconstituer un résultat sur le critère de sortie dynamique. Toutefois, les résultats sont également très en retrait par rapport aux objectifs fixés comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 13 : Taux de sorties des bénéficiaires en ACI et de l'ensemble des bénéficiaire de contrats aidés non marchands (chiffres 2010)**

En %	Emploi	dont emploi durable	Stages, formation, études	Chômage	Inactivité
Sortants d'ACI	23,2	11,7	4,4	67,1	5,2
Ensemble des sortants de contrats aidés du secteur non marchand	38,8	24,8	4,3	52,4	8,6

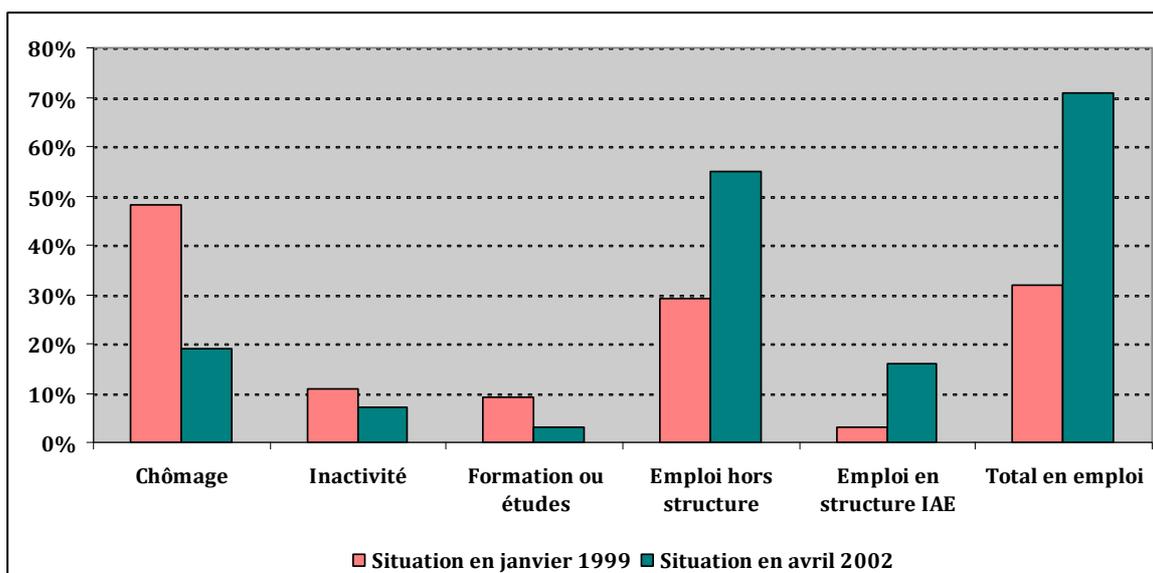
*Source : DARES.*

Ainsi, six mois après la sortie d'un ACI, les deux tiers des personnes sont au chômage et moins de 12 % ont trouvé un emploi durable. Ces résultats sont en net retrait par rapport à ceux constatés pour l'ensemble des personnes sortant des contrats aidés du secteur non marchand.

Au regard des financements publics accordés aux ACI, ces résultats sont très décevants.

Mesurés à plus long terme, les taux de réinsertion sont en revanche nettement plus satisfaisants : d'après l'enquête menée en avril 2002 sur les personnes entrées en AI, EI et ETTI entre mars et juin 1999, le pourcentage de ceux qui étaient au chômage quelques mois avant l'entrée dans le dispositif (en janvier 1999) avait diminué significativement trois ans après le passage en SIAE. Inversement, le pourcentage de ceux qui avaient un emploi en avril 2002 était nettement plus important qu'en janvier 1999.

**Graphique 11 : Comparaison des situations entre la situation à l'entrée en IAE (hors ACI) et la situation trois ans après**



*Source : Dares, traitement mission.*

Il n'est pas possible de tirer de véritables conclusions de ces dernières données compte tenu de leur ancienneté et d'une situation du marché de l'emploi qui a fortement évolué depuis.

Au total, sur la base de ces éléments statistiques certes insuffisants, la mission considère que l'efficacité du dispositif n'est pas à la hauteur des objectifs ambitieux qui lui sont impartis et du montant significatif des financements publics engagés.

Faute de l'existence d'un outil adéquat, cette évaluation des résultats obtenus par le dispositif en termes de retour à l'emploi ne peut pas être complétée par la mesure des progrès en termes d'employabilité dus au parcours d'insertion.

Au-delà de ces éléments quantitatifs, la mission a cependant pu constater au cours des visites effectuées l'engagement des professionnels et des bénévoles œuvrant pour la réinsertion de populations en grande difficulté et la qualité du travail d'accompagnement mené par les structures rencontrées. Ces éléments plus subjectifs conduisent à nuancer la sévérité du constat ainsi établi.

## **2. Une réforme du financement de l'IAE est indispensable pour simplifier les modalités de versement des aides, améliorer l'efficacité du secteur et redynamiser la gouvernance**

### **2.1. La DGEFP doit se doter d'outils de suivi des financements du secteur plus performants<sup>32</sup>**

L'absence d'outil commun, partagé et fiable au niveau national, conduit à deux phénomènes parallèles :

- ◆ d'une part la multiplication des observatoires propres aux réseaux qu'ils soient nationaux, régionaux, voire départementaux ;
- ◆ d'autre part, l'absence de données objectives, indiscutables et partagées, préalables à tout dialogue de gestion de qualité et condition de réussite d'une modulation des aides.

Les structures sont surchargées de tâches administratives redondantes et chronophages. Ce temps administratif perdu pourrait être mieux utilisé à accompagner les salariés en insertion ou à développer économiquement les structures. Ainsi, un portail unique commun aux structures et aux financeurs permettrait à la SIAE de ne transmettre qu'une seule fois les informations requises pour obtenir les subventions et, en parallèle, que les données financières et statistiques utiles, notamment en termes de publics accueillis et réinsérés, soit accessibles à l'ensemble des financeurs.

La mission propose donc d'enrichir et d'ouvrir l'Extranet IAE de l'ASP en l'érigant en portail unique des structures et des financeurs.

Par ailleurs, la création d'un observatoire unique et partagé du secteur de l'IAE peut se faire à moyen constant en redéployant les financements publics versés à chaque tête de réseau pour entretenir son observatoire. Indépendant de la DGEFP et des réseaux, s'appuyant sur des données fiables (liasses fiscales, données fournies par l'ACOSS...) et animé par une équipe légère (pas plus de trois ETP) cet observatoire apparaît comme un outil indispensable de connaissance du secteur.

---

<sup>32</sup> Voir annexe II.

## 2.2. Il est nécessaire d'accroître l'efficacité du dispositif<sup>33</sup>

### 2.2.1. Mieux cibler les personnes entrant dans le dispositif de l'IAE

L'article L.5132-1 du code du travail qui indique que l'objet de l'insertion par l'activité économique est de faciliter la réinsertion professionnelle *des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières* est insuffisamment précis. Cette cible est trop large pour permettre une focalisation suffisante sur les publics qui devraient être prioritaires dans l'accès au dispositif.

Afin de recentrer le dispositif sur ceux qui en ont le plus besoin, la mission avance les propositions suivantes :

- ◆ dans le cadre des dispositions en vigueur, la DGEFP devra préciser les cibles prioritaires. Il pourrait s'agir des catégories suivantes : les demandeurs d'emploi de plus de deux ans, les bénéficiaires de minima sociaux, les personnes placées sous main de justice ;
- ◆ l'agrément donné par Pôle emploi devra permettre de vérifier le strict respect des cibles qui auront été ainsi définies ;
- ◆ les services de Pôle emploi devront mieux repérer les personnes les plus susceptibles de bénéficier du dispositif de l'IAE et jouer un rôle plus actif dans la prescription ;
- ◆ l'orientation vers telle ou telle catégorie de structures devra davantage partir de la situation et des caractéristiques de la personne avec une différenciation plus nette entre les personnes orientées vers les ACI et celles adressées aux EI. Pour rendre plus atteignable cet objectif à moyens constants, les UT devront viser un meilleur équilibre entre les différentes catégories de structures sur un territoire donné.

### 2.2.2. Donner aux équipes de Pôle emploi les moyens de mieux remplir leur mission d'animation du dispositif de l'IAE

Les services de Pôle emploi ont la responsabilité des CTA (comité technique d'animation). Dans la perspective de la mise en place d'une aide au poste dont une partie du montant serait modulé, les échanges intervenant au sein des CTA prendront une importance accrue autour du profil des bénéficiaires, de l'accompagnement proposé par la structure et des résultats obtenus.

La convention cadre signée entre Pôle emploi et les têtes de réseaux ainsi que les orientations du plan stratégique 2015 de l'opérateur confirment et renforcent l'engagement des équipes de Pôle emploi dans le dispositif de l'IAE.

Les conseillers actuellement mobilisés sur ces sujets ne disposent pas des outils informatiques modernes et performants nécessaires, ce qui entraîne une perte de temps pour les agents et une perte d'efficacité dans le suivi des salariés en insertion.

La mission considère comme indispensable que les projets de modernisation des outils de gestion de l'IAE au sein de Pôle emploi soient menés à bien très rapidement.

---

<sup>33</sup> Voir annexe V.

### 2.2.3. Augmenter l'accès des salariés en insertion aux dispositifs de formation

Afin de permettre aux salariés en insertion de bénéficier davantage des formations, la mission a élaboré une série de recommandations notamment :

- ◆ favoriser une meilleure collaboration entre les SIAE et les OPCA. Il appartient aux SIAE de faire remonter aux OPCA les besoins de leurs salariés en insertion et inversement aux OPCA de mieux communiquer sur l'offre de formation disponible ;
- ◆ pérenniser l'appel à projet socle de compétences et de connaissance du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;
- ◆ systématiser la certification des acquis dont la mission a pu mesurer tout l'intérêt tant pour la valorisation et la reconnaissance des apprentissages du salarié que pour les liens noués à cette occasion avec des entreprises classiques ;
- ◆ favoriser la mutualisation des besoins de formation entre SIAE et, le cas échéant, l'organisation de modules de formation *ad hoc* pour les salariés en insertion ;
- ◆ inciter les SIAE à envoyer leurs salariés en formation à travers l'utilisation du critère qualité de l'effort d'insertion proposé par la mission pour la modulation de l'aide au poste ;
- ◆ dans le cadre des conférences de financeurs, rechercher des solutions à la question de la compensation de la rémunération versée par les SIAE pendant les formations ;
- ◆ suivre et mesurer l'impact du programme lancé par la DGEFP et de l'accord-cadre signé avec certains OPCA et branches professionnelles.

### 2.2.4. L'évaluation du dispositif de l'IAE doit s'appuyer sur des outils plus performants

Le dispositif de l'IAE représente un coût pour la collectivité d'1,2 milliard d'euros en aides directes et bénéficie à près de 120 000 personnes, en moyenne par mois. Au regard de l'investissement public consacré à cette politique, les outils destinés à mesurer son efficacité doivent être améliorés et complétés :

- ◆ le suivi des bénéficiaires des différentes catégories de SIAE doit être harmonisé et le suivi des sortants d'ACI identique à celui des trois autres catégories ;
- ◆ afin de vérifier que l'objectif de ciblage vers les publics les plus en difficulté est bien atteint, le profil des bénéficiaires entrant dans le dispositif doit être analysé plus finement avec des tris croisés et en complétant les items suivis (personne résidant en zone prioritaire notamment) ;
- ◆ l'évaluation du devenir de la personne passée par le dispositif doit s'effectuer 6 mois après la sortie et non le jour de la sortie. Le dispositif d'évaluation de cet indicateur doit être suffisamment robuste pour servir d'outil de pilotage stratégique aux décideurs publics ;
- ◆ l'enquête menée à long terme (devenir des bénéficiaires 24 mois après leur sortie) doit être renouvelée tous les 2 ou 3 ans ;
- ◆ en fonction de l'intérêt des informations qui pourront être tirées de l'enquête qualitative en cours d'exploitation, il pourra être décidé de la renouveler à échéances régulières (tous les 3 ou 4 ans par exemple).

Ces propositions relèvent du champ de compétence de la DARES. Un travail devra donc être mené sous l'égide de la DGEFP en liaison avec l'ASP et Pôle emploi pour arrêter les modalités de réalisation de ces propositions. Le CNIAE devrait être consulté afin de donner la position des représentants des structures.

### **2.2.5. La progression des taux de retour à l'emploi doit être un objectif partagé et commun de tous les acteurs de l'IAE**

Les objectifs fixés par la DGEFP en termes de réinsertion professionnelle sont loin d'être atteints pour les EI et surtout pour les ACI.

Sur ce point, la mission recommande que la DGEFP revoie et complète les objectifs impartis au dispositif pour :

- ◆ fixer des objectifs de retour à l'emploi réalistes en fonction de la situation du marché du travail, à l'échelle notamment du bassin d'emploi ;
- ◆ conserver la distinction emploi durable et sortie dynamique ;
- ◆ différencier ces objectifs selon la catégorie de structure avec un objectif plus élevé pour les EI que pour les ACI, compte tenu notamment de la plus grande proximité des EI avec le secteur marchand ;
- ◆ donner une fourchette en laissant le soin aux DIRECCTE et aux UT de préciser, dans le cadre de cette fourchette, les objectifs par secteur géographique en fonction des réalités des différents bassins d'emploi ;
- ◆ compléter la catégorie sortie positive afin qu'elle soit appréciée de manière uniforme et qu'elle recouvre véritablement l'ensemble des situations de progrès avéré des bénéficiaires ;
- ◆ à partir des expériences connues sur le terrain (du type sociogramme), élaborer et mettre en place un indicateur permettant de mesurer la distance à l'emploi et les évolutions au fil du temps des salariés en insertion sur ce critère ;
- ◆ tirer les conséquences de la mise en place d'une modulation de l'aide financière apportée aux SIAE et notamment du critère proposé par la mission d'appréciation de la qualité de l'effort d'insertion <sup>34</sup> :
  - élaboration et diffusion d'une grille d'appréciation de ce critère ;
  - utilisation de la modulation pour sanctionner positivement ou négativement la qualité de l'effort d'accompagnement mis en œuvre.

### **2.3. Les scénarios de modifications structurelles sont écartés par la mission au profit d'une proposition d'aide simplifiée et modulée<sup>35</sup>**

L'articulation entre les quatre types de SIAE et leur mode de financement très complexe a conduit la mission à réfléchir à plusieurs scénarios de réforme du secteur. Les interlocuteurs rencontrés sont loin d'être convergents sur ces sujets : si tous soutiennent les revendications d'augmentation du nombre de places financées par subventions et la revalorisation des montants versés aux structures, aucun consensus n'apparaît sur des hypothèses de transformation structurelle du secteur, que ce soit la fusion de catégories de structures ou la décentralisation. Il est par ailleurs loin d'être certain que de telles transformations permettraient d'accroître l'efficacité du dispositif.

Au terme de ses investigations, la mission considère préférable de ne pas retenir les scénarios qui conduiraient à des bouleversements majeurs au profit de la proposition de mise en place d'une simplification et d'une modulation de l'aide aux structures de l'IAE.

---

<sup>34</sup> Voir annexe VIII.

<sup>35</sup> Voir annexe VIII.

### 2.3.1. Les scénarios de rupture sont écartés par la mission

Deux scénarios très contrastés ont été examinés :

- ◆ un scénario de décentralisation de tout ou partie des structures du dispositif ;
- ◆ un scénario de fusion des structures et notamment des ACI et des EI.

#### 2.3.1.1. *Les scénarios de décentralisation vers les collectivités territoriales ne sont pas recommandés par la mission*

La lettre de mission n'évoque pas la question d'une éventuelle évolution de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, les réflexions en cours dans le cadre de la préparation de l'acte III de la décentralisation conduisent à envisager plusieurs scénarios<sup>36</sup> :

- ◆ le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils régionaux

Ce transfert serait cohérent avec la responsabilité des conseils régionaux en matière de développement économique auquel le dispositif d'IAE participe en défrichant de nouveaux marchés (par exemple, les SIAE ont été à l'initiative d'activités de récupération dans plusieurs secteurs économiques, activités qui ont été ensuite reprises par des entreprises classiques).

Par ailleurs, un transfert des responsabilités aux conseils régionaux pourrait faciliter l'accès aux dispositifs de formation pour les salariés en insertion compte tenu de la compétence de droit commun des conseils régionaux en la matière.

Ce transfert pourrait être total (c'est-à-dire sur l'ensemble des catégories de SIAE) ou partiel (EI et ETTI uniquement).

- ◆ le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils généraux

Le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils généraux est envisageable. Il serait cohérent avec leur compétence de droit commun en matière d'aide sociale et leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion (PDI). Les conseils généraux seraient ainsi chargés de la gestion d'un outil de lutte contre l'exclusion en cohérence avec leurs responsabilités en la matière.

Ce transfert se justifierait particulièrement pour les ACI, qui emploient en principe les personnes les plus en difficulté. Les salariés des ACI sont pour 53 % d'entre eux des bénéficiaires du RSA (pourcentage nettement plus élevé que pour les autres catégories de SIAE) qui sont pris en charge par les budgets des conseils généraux à ce titre. Ce transfert serait également justifié pour les AI, compte tenu de leur rôle d'accueil de publics en difficulté. Les conseils généraux consacrent d'ailleurs le même montant de crédits que l'État aux AI et un montant représentant 60 % de celui consacré par l'État aux ACI.

- ◆ Une combinaison de ces deux scénarios avec une responsabilité des conseils généraux sur les ACI et les AI et une responsabilité des conseils régionaux sur les EI et ETTI.

---

<sup>36</sup> La mission n'a pas eu la possibilité de rencontrer l'ARF et l'ADF, en dépit des sollicitations.

## Rapport

Toutefois, la mission a noté que l'ensemble des interlocuteurs rencontrés (services de l'État et représentants des SIAE) souhaitent de manière unanime le maintien de l'intervention de l'État dans ce secteur. Ils soulignent qu'un désengagement de l'État conduirait très probablement à des modifications substantielles dans le financement des structures : financement réservé aux bénéficiaires du RSA et exclusion des autres publics dans l'hypothèse d'un transfert aux conseils généraux, inégalités géographiques selon la politique arrêtée par les différentes collectivités territoriales, risques de dérives clientélistes liées au caractère par essence très local du secteur de l'IAE<sup>37</sup>, etc.

De même, les conseils généraux rencontrés par la mission ne revendiquent pas le transfert de compétences dont ils redoutent qu'il ne soit pas accompagné du transfert, en compensation, des financements concernés (qui représentent des montants très importants notamment pour les ACI). Ces arguments sont peu spécifiques et accompagnent de manière récurrente tout débat autour de la décentralisation.

S'agissant plus précisément de l'IAE, la mission souligne les conséquences qui découleraient d'un partage de responsabilités entre des conseils généraux ayant compétence sur les ACI et les AI et des conseils régionaux ayant compétence sur les autres catégories de structures ou de compétence donnée aux conseils généraux sur les ACI et les AI tout en maintenant la responsabilité de l'État sur le reste. Une telle coupure conduirait à renforcer la dimension sociale des ACI par opposition à la dimension économique et risquerait de leur faire perdre de vue l'objectif d'insertion professionnelle qui est la finalité de l'IAE.

Dans un souci d'efficacité de l'action menée en faveur des personnes éloignées du marché de l'emploi, il convient de maintenir un bloc de compétence homogène afin que le même opérateur public (quel qu'il soit) puisse utiliser toute la palette des outils disponibles. La décision relative à l'IAE devra donc être liée à celle relative de manière plus générale aux compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales en matière de lutte contre le chômage.

Si les scénarios de décentralisation ne sont pas recommandés, en revanche, la mission insiste sur la nécessité d'une meilleure articulation entre les différents financeurs de l'IAE.

### ***2.3.1.2. Les scénarios de fusion des structures ACI et EI ont été écartés***

Les salariés en IAE peuvent être pris en charge par quatre catégories de structures : deux d'entre elles emploient les personnes directement (ACI et EI) ; deux autres les mettent à disposition d'utilisateurs finaux professionnels ou particuliers (AI et ETTI). L'articulation entre ces quatre catégories est loin d'être évidente et appelle la question de la pérennisation de cette architecture du secteur.

En effet, si la distinction entre activité de production et mise à disposition est claire, la distinction au sein des structures de production entre EI et ACI ne semble pas reposer sur des critères évidents. Que ce soit au regard du profil des personnes employées, des activités menées par les deux catégories de structures, de leur statut juridique, d'une éventuelle distinction entre activités solvables et non solvables, la mission a constaté une large zone de superposition entre les deux catégories de structures.

---

<sup>37</sup> Des élus locaux font ainsi parfois parties des conseils d'administration des structures.

## Rapport

Pour autant, leur modèle économique et leur mode de financement sont radicalement différents :

- ◆ les ACI reçoivent des subventions qui dépassent nettement le montant de leurs ventes. La règle est d'ailleurs que leurs recettes commerciales ne doivent pas dépasser 30 % de leurs ressources totales<sup>38</sup>. A travers le recours aux contrats aidés avec une prise en charge à 105 %, les ACI bénéficient d'une compensation du coût réel des salariés en insertion ;
- ◆ pour les EI, les subventions représentent en moyenne 17 % de leur chiffre d'affaires. L'aide de 9 681 € par poste est loin de compenser le coût de la rémunération du salarié employé.

Même s'il n'est pas possible de mettre en évidence de critère incontestable de distinction entre ACI et EI, la mission ne préconise pas la fusion des deux catégories qui conduirait de nombreuses entreprises classiques à se plaindre de la concurrence de structures largement subventionnées par des financements publics et compromettrait les partenariats noués entre ces entreprises et le secteur de l'IAE (notamment les EI).

En revanche, la mission recommande la multiplication des passerelles entre les différentes catégories de structures et la constitution d'ensembliers groupant plusieurs types de structures. Ces regroupements présentent plusieurs intérêts tels que :

- ◆ la mise en commun de moyens pour les fonctions supports et la mission d'accompagnement ;
- ◆ la facilitation du passage d'une structure à l'autre pour les salariés en insertion dans la mesure où ces ensembles regroupent des structures de types différents (AI et EI ou ACI et EI par exemple) ;
- ◆ la possibilité de mettre en place des modules de formation au profit de tous les salariés en insertion.

Le législateur a d'ailleurs donné une base juridique utilisable pour ces rassemblements de structures à travers l'article L5132-2 du code du travail.

Le positionnement des AI soulève également une série de questions<sup>39</sup>. Toutefois, la mission considère que les investigations menées sur ce sujet n'ont pas été suffisamment approfondies et n'avance donc aucune proposition qui conduirait à remettre en cause leur place au sein du dispositif de l'IAE.

### **2.3.2. La mission propose la mise en place d'une aide au poste généralisée et modulée**

#### ***2.3.2.1. La mission préconise de ne pas utiliser les 10 millions d'euros supplémentaires votés lors des débats sur le PLF 2013 pour augmenter immédiatement le nombre de places***

La mission a analysé l'opportunité d'utiliser immédiatement les 10 M€ votés dans le PLF 2013 pour augmenter le nombre de places dans les structures.

Ces 10 M€ peuvent permettre théoriquement de créer :

- ◆ 1 032 ETP en EI ;
- ◆ ou 305 ETP en ACI ;
- ◆ ou 2 226 ETP en ETTI.

---

<sup>38</sup> Une dérogation est cependant possible, portant cette part à 50 % maximum.

<sup>39</sup> Pour davantage de précisions, cf. annexe VIII.

## Rapport

Ce scénario aurait le mérite de réduire l'écart entre l'offre et les besoins d'IAE et d'apporter une réponse immédiate à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi sur la période récente.

Il est toutefois écarté par la mission pour les raisons suivantes :

- ◆ la priorité doit être la réforme structurelle des modes de financement ;
- ◆ les crédits ont explicitement été votés pour contribuer au financement de cette réforme ;
- ◆ ce scénario pourrait conduire *in fine* au report de la réforme structurelle du fait du contexte budgétaire contraint.

La mission considère également qu'au regard de son efficacité actuelle et de l'investissement public déjà mobilisé, l'augmentation immédiate du nombre de places en IAE n'est pas pleinement justifiée. Une plus grande efficacité du secteur, la mise en place d'outils d'évaluation, la réforme du pilotage, le recentrage du dispositif sur les publics les plus en difficultés et la mise en place de financements modulés constituent en effet un préalable essentiel au développement du secteur à l'avenir.

Cependant, une option complémentaire immédiatement applicable pourrait être mise en œuvre et consisterait à gagner des ETP supplémentaires en EI et en ETTI grâce à une sur programmation des postes conventionnés, qui au final ferait rapprocher le taux de consommation des crédits de 100 %. Cela permettrait en effet, d'utiliser les crédits non consommés, pourtant votés en loi de finance initiale, pour augmenter le nombre de places dans les structures.

A moyen terme, le déploiement de la réforme structurelle pourra ensuite être suivi d'une augmentation du nombre de places.

### **2.3.2.2. L'aide au poste remplacerait l'ensemble des aides de l'État actuellement mobilisées**

Le mode de financement actuel des différentes catégories de SIAE est très hétérogène et repose pour 90 % des crédits sur des montants forfaitaires qui ne tiennent pas compte de la qualité du travail d'accompagnement des structures ni des résultats obtenus.

C'est dans ce contexte que la mission a construit un scénario de réforme du financement qui tient compte des réflexions menées par l'ensemble des acteurs (administrations et représentants du secteur de l'IAE) et des expérimentations menées au cours des dernières années.

Les propositions de la mission visent les trois objectifs suivants :

- ◆ sécuriser les financements du secteur ;
- ◆ mettre un terme à la complexité des modes de financement, simplifier et homogénéiser ;
- ◆ accroître l'efficacité globale du dispositif en donnant aux services de l'État des leviers de mise sous tension, dans leur discussion avec les structures.

Ce scénario s'inscrit dans le cadre d'une hypothèse de maintien de la compétence de l'État sur l'ensemble des catégories de SIAE et de maintien des structures telles qu'elles fonctionnent actuellement.

## Rapport

La mission propose de remplacer l'ensemble des aides actuellement versées par l'État, y compris les contrats aidés, par un financement au poste d'ETP en insertion pour les quatre types de structures. Le montant de cette aide serait composé :

- ◆ d'un socle, visant à sécuriser le financement du coût de prise en charge des publics accueillis par la structure ;
- ◆ d'un montant additionnel modulé en fonction de divers critères liés à l'efficacité de la structure (appréciée au regard de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des personnes embauchées).

Le montant de l'aide (socle et partie modulée) serait différent selon la catégorie de structure, compte tenu des niveaux de financement des quatre types de structures actuellement constatés.

Cette proposition implique l'abandon du recours aux contrats aidés pour les ACI. Une telle modification du financement des ACI présenterait plusieurs avantages :

- ◆ mettre un terme au risque de *stop and go* attaché à des volumes de contrats aidés fluctuant selon les années. Même si le risque d'interruption brutale est en réalité faible, les interlocuteurs ont souligné l'effet délétère de ce mécanisme ;
- ◆ se doter de la possibilité de faire varier la durée du travail des personnes recrutées au cours de la période d'insertion. Ainsi, au début du processus d'insertion, 20 heures hebdomadaires peuvent être trop longues pour une personne éloignée depuis longtemps d'un cadre de travail. Inversement, en fin de parcours, il peut être utile d'aller au-delà des 20 ou 26 heures pour se rapprocher des 35 heures équivalentes à un plein temps.

La proposition de mettre en place une aide au poste unifiée s'accompagnerait par ailleurs d'une harmonisation des dispositifs d'exonérations des cotisations en les alignant sur le régime de droit commun applicable aux bas salaires, c'est-à-dire la réduction Fillon.

Enfin la mission ne préconise pas l'indexation de l'aide au poste généralisée sur l'augmentation du SMIC.

### 2.3.2.3. *Le principe de la modulation et les critères proposés*

De nombreux interlocuteurs représentant le secteur de l'IAE ont souligné auprès de la mission les risques qui accompagneraient, à leurs yeux, un projet de modulation de l'aide versée aux structures :

- ◆ la modulation conduirait à bâtir un dispositif très complexe voire bureaucratique ;
- ◆ la modulation prendrait appui sur des critères contestables ou qui induiraient des comportements délétères (par exemple, si le taux de retour à l'emploi est un critère de financement, les structures pourraient avoir tendance à sélectionner les personnes les moins éloignées du marché du travail).

Pour autant, la mission considère que les avantages qui pourraient être retirés de la modulation l'emportent nettement sur ses inconvénients potentiels :

- ◆ il n'est pas dynamique de verser des aides financières de manière forfaitaire sans tenir compte de la qualité de l'accompagnement fourni ni des résultats de la mission qui leur a été confiée. Autrement, il s'agit d'un financement à l'aveugle ;
- ◆ la modulation doit permettre de mettre le dispositif sous tension et d'améliorer ses performances en termes de retour à l'emploi des salariés concernés ;
- ◆ il est peu cohérent de ne pratiquer la modulation des crédits que sur la plus petite partie des ressources consacrées par l'État à l'IAE.

## Rapport

- ◆ la modulation constituerait un outil pour les services de l'État afin de donner au dialogue de gestion le véritable contenu qui lui manque actuellement ;
- ◆ la modulation permettrait de mieux tenir compte des règles d'intervention du FSE qui posent de multiples problèmes d'application.

La mission propose donc de mettre en place une modulation de l'aide généralisée au poste d'insertion qui concernerait une partie du montant total, au-delà d'un socle minimum.

Ce socle apporterait à la structure la sécurité financière dont elle a besoin pour organiser ses activités dans la durée sans craindre la remise en cause globale de l'aide de l'État. La partie modulée viendrait compléter ce socle en fonction de critères liés aux caractéristiques et à l'efficacité de la structure au regard de la mission de réinsertion professionnelle qu'elle remplit.

Les propositions concernant les critères de la modulation sont résumées dans le tableau suivant :

**Tableau 14 : Critères de modulation de l'aide au poste**

Critères proposés	Critères écartés
Profil des personnes accueillies	Nature de l'activité
Effort d'insertion	Qualité de la gestion
Résultats en termes d'insertion	Adéquation aux besoins

*Source : traitement mission.*

Les critères proposés ne touchent pas ce qui relève de l'organisation de la structure ou de son positionnement sur le marché (éléments qui, selon la mission, relèvent de la libre gestion des responsables). Ils prennent en compte ce qui justifie l'apport de fonds publics : la prise en charge de publics en difficulté, l'efficacité de l'appui apporté en termes de réinsertion professionnelle et les résultats obtenus.

Le premier critère de modulation proposé concerne le profil des personnes accueillies. A cet égard, il serait nécessaire de tenir compte des cibles prioritaires arrêtées par les services du ministère du travail : demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, les personnes placées sous main de justice. A ces critères administratifs, il est proposé de tenir compte des personnes cumulant des obstacles à l'emploi tels qu'appréciés par un outil unique au niveau national du type sociogramme. La mission préconise de s'inspirer de grilles utilisées dans des domaines voisins (grilles AGGIR et score EPICES).

Le deuxième critère de modulation concerne les efforts déployés par la structure pour favoriser l'insertion professionnelle. Il peut s'agir du recours aux services d'un travailleur social et d'un psychologue pour aider les salariés en insertion à régler les difficultés périphériques à l'emploi, de l'accès à la formation, de la mise en place de réseaux de parrainage et de passerelles entre SIAE ou avec des entreprises classiques, de remises d'attestation de compétences en fin de parcours etc.

Le troisième critère de modulation proposé est lié aux résultats obtenus en termes de retour à l'emploi et de progrès en matière d'employabilité. S'agissant de ce critère, la mission considère indispensable de regarder les taux de retour à l'emploi des salariés accueillis dans le dispositif. Ce critère doit être complété par l'examen des progrès en termes d'employabilité tels qu'ils pourront être mesurés par l'outil national type sociogramme mentionné plus haut.

## Rapport

### 2.3.2.4. Les deux scénarios de réforme élaborés par la mission

La mission a élaboré deux scénarios : un scénario à coût budgétaire constant et un scénario avec une augmentation des crédits consacrés par l'État au dispositif de l'IAE de 38 millions d'euros, dont 10 M€ ont fait l'objet d'un amendement adopté dans le cadre du PLF 2013, ce qui représente 6,5 % du montant qui y est actuellement consacré (crédits État, contrats aidés inclus, hors FSE et hors exonérations). Cette deuxième proposition a pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la réforme proposée, et d'éviter que des structures soient perdantes.

La proposition à coût constant est la suivante :

**Tableau 15 : Niveau de modulation à coût budgétaire global constant**

Montant par ETP en €	EI	ETTI	AI	ACI
Socle	8 500	3 800	1 000	17 196
Montant modulé	2 362	1 378	386	4 930
Mini	8 500	3 800	1 000	17 196
Maxi	10 862	5 178	1 386	22 126
Moyenne	9 681	4 489	1 193	19 661
Evolution moyenne coût actuel	0	0	0	0
Evolution mini/coût actuel	- 12 %	- 15 %	- 16 %	- 12,5 %
Montant modulé/socle	28 %	36 %	38 %	28 %

Source : traitement mission.

La proposition avec une augmentation des crédits de 38 millions d'euros est la suivante :

**Tableau 16 : Niveau de modulation avec augmentation des crédits budgétaires**

Montant par ETP	EI	ETTI	AI	ACI
Socle	9 000	4 000	1 000	18 261
Montant modulé	4 000	1 200	500	4565
Mini	9 000	4 000	1 000	18 261
Maxi	13 000	5 200	1 500	22 826
Moyenne	11 000	4 600	1 250	20 544
Évolution moyenne/coût actuel	+ 13 %	+2,5 %	+ 4,8 %	+ 4,5 %
Évolution mini/coût actuel	-7,0 %	-10,9 %	-16,2 %	-7,1 %
Montant modulé/socle	44 %	33 %	50 %	25 %

Source : traitement mission.

Ces deux scénarios appellent les commentaires suivants :

- ◆ pour les quatre catégories de SIAE, les propositions de financement sont calculées en montant par ETP ;
- ◆ le montant maximum est égal au socle plus la totalité de la partie modulable ;
- ◆ le montant minimum est égal au socle plus une partie modulable à zéro. Il est clair qu'il s'agit d'un montant théorique, il est peu vraisemblable qu'une structure ait la cotation la plus faible sur les trois critères retenus ;
- ◆ inversement, il est peu réaliste de considérer que des structures recevraient le montant maximum. Cela supposerait qu'elles aient obtenu le score maximum sur tous les critères ;
- ◆ dans les deux scénarios, la partie modulable est très significative, ce qui donne des marges de manœuvre importantes à utiliser dans le cadre du dialogue de gestion ;

## Rapport

- ◆ dans le scénario à coût constant, le minimum théorique est en diminution par rapport aux montants actuellement constatés d'un pourcentage compris entre 12 et 16 %. Comme indiqué plus haut, il est très improbable que des structures n'aient aucun supplément au titre des critères de modulation. La quasi-totalité des structures recevront donc au moins ce qu'elles perçoivent en moyenne aujourd'hui.
- ◆ dans le scénario à coût constant, la moyenne proposée est égale au montant actuel.

### 2.3.2.5. La mise en œuvre opérationnelle de l'aide au poste

La mise en œuvre concrète de ce dispositif doit prendre appui sur une bonne articulation entre le niveau national et les niveaux locaux de gestion. A cet égard, la mission propose la répartition suivante :

**Tableau 17 : Mise en œuvre de la modulation**

Niveau Géographique	Responsabilités	Exemples
DGEFP après avis des DIRECCTE et consultation du CNIAE	liste des critères de modulation pondération objectifs nationaux (fourchette)	résultat - sortie dynamique : entre 50 et 60 % pour les EI, entre 40 et 50 % pour les ACI
DIRECCTE après avis des UT et consultation des représentants régionaux des SIAE	définition précise des modalités d'appréciation de chacun des critères objectif régional (dans le cadre de la fourchette nationale)	public accueilli : CLD + 2, BRSA, Zones A et B résultat : sortie dynamique 40 % zone A, 55 % zone B
UT après consultation du CDIAE et dans le cadre du dialogue de gestion	appréciation des critères à chaque SIAE	

*Source : traitement mission.*

Le succès du dispositif proposé implique :

- ◆ une étroite collaboration entre les services de l'État et ceux de Pôle emploi ;
- ◆ un effort important et poursuivi dans la durée pour former les agents des DIRECCTE et des UT chargés de son application ;
- ◆ une animation du réseau des agents concernés autour du financement de l'IAE.

**2.4. La réforme du financement du secteur implique de renforcer la dimension stratégique du pilotage exercé par l'État et d'améliorer significativement la coordination entre financeurs<sup>40</sup>**

**2.4.1. La réforme du financement du secteur implique tout d'abord un renforcement de la dimension stratégique du pilotage étatique afin de mieux mettre en adéquation l'offre et les besoins d'IAE**

**2.4.1.1. Instaurer un nouveau mode de répartition de l'enveloppe de crédits afin de réduire le poids du critère historique et en parallèle mieux prendre en compte les besoins ainsi que la performance du secteur**

La mission considère qu'un nouveau mode de répartition de l'enveloppe nationale des crédits entre les DIRECCTE devrait être mis en place afin de réduire les disparités régionales constatées en termes d'offre d'IAE. Dans cette perspective, deux scénarios sont envisageables pour la mission.

- ◆ Un scénario *a minima* consiste à établir le mode de répartition suivant, fondé sur un critère historique, un critère nombre de structures et un critère public cible de l'IAE.

**Tableau 18 : Mode de répartition de l'enveloppe nationale de crédits par la DGEFP selon le scénario *a minima* proposé par la mission**

	Critère historique	Nombre de SIAE	Public cible de l'IAE	
			DELD > 2 ans	BRSA
Pondération	60 %	10 %	15 %	15 %

*Source : Traitement mission.*

- ◆ Un scénario *a maxima* consisterait à ajouter aux critères classiques recensés dans le tableau précédent de nouvelles clés de répartition visant à intégrer une logique de performance :
  - les taux de sorties dynamiques des salariés en insertion à la fin de leur parcours<sup>41</sup> ;
  - la qualité des partenariats entre acteurs de l'IAE (financeurs, prescripteurs, structures, etc.) ;
  - les projets conduits afin de résoudre les problématiques sociales des salariés en insertion.

Les critères faisant référence à la performance du secteur seraient un volant supplémentaire dont la pondération ne pourrait dépasser 5 %. En effet, une pondération trop forte pourrait conduire à des fluctuations importantes d'enveloppe et à pénaliser les territoires pour lesquels des résultats plus faibles peuvent être liés à des difficultés socio-économiques supérieures à la moyenne.

La mission préconise de recourir d'abord au scénario *a minima* pour ensuite intégrer des critères liés à la performance du secteur. Il peut également être souhaitable de mettre en place une phase de transition au cours de laquelle le critère historique pourra être plus important.

<sup>40</sup> Pour davantage de précisions sur le pilotage et la gouvernance du secteur de l'IAE, cf. annexe n° 3.

<sup>41</sup> Ce taux regroupe les sorties vers l'emploi durable, les sorties vers un emploi de transition et les sorties positives.

## Rapport

Concernant la répartition de l'enveloppe régionale par les DIRECCTE, les pratiques étant diversifiées selon les régions, la mission considère qu'une harmonisation des méthodes serait souhaitable afin de permettre aux DIRECCTE de piloter de manière uniforme l'enveloppe de crédits. Un alignement des modes de répartition des DIRECCTE sur le schéma proposé pour la DGEFP serait l'option la plus adaptée.

### ***2.4.1.2. Pérenniser la bourse aux postes, outil permettant la formalisation du principe de fongibilité, tout en l'améliorant sur certains points***

La mission considère que la bourse aux postes doit conserver une grande souplesse dans sa mise en œuvre. En revanche, la DGEFP pourrait encourager une ouverture plus grande aux partenaires extérieurs ainsi qu'une information systématique des résultats en CDIAE. Ce dispositif pourrait par ailleurs être amélioré sur les quatre points suivants :

- ◆ une consolidation par la DGEFP des postes sous réalisés et redéployés est nécessaire ;
- ◆ cette consolidation sera utilisée par la DGEFP dans le cadre de l'exercice suivant. Les résultats des bourses aux postes organisées au cours de l'exercice n ne sont en effet pas pris en compte dans le cadre de la programmation n+1 des enveloppes. Or, l'articulation de ces deux étapes du pilotage de l'enveloppe est essentielle dans la mesure où la bourse aux postes permet de rendre compte en partie des besoins des territoires ;
- ◆ pour mettre en adéquation l'offre et les besoins d'IAE, les DIRECCTE pourraient utiliser, dans le cadre des bourses aux postes, un ou plusieurs indicateurs tels que les ratios postes d'IAE / bénéficiaires du RSA et / ou postes d'IAE / DELD de plus de deux ans dans le cadre des redéploiements de postes sous réalisés ;
- ◆ en complément de la bourse aux postes, une sur-programmation des postes conventionnés en EI au sein de l'enveloppe destiné à financer le secteur de l'IAE permettrait de limiter les risques de sous-consommation.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable, la bourse aux postes s'étendrait aux postes des AI et des ACI. La gestion des crédits serait ainsi plus lisible.

### ***2.4.1.3. Redynamiser la procédure de conventionnement et réformer le dialogue de gestion afin de permettre une prise en compte exhaustive de l'efficacité de la structure dans un cadre modulé***

- ◆ Redynamiser la procédure de conventionnement.

La redynamisation de la procédure de conventionnement implique tout d'abord de recourir, au-delà des objectifs de retour à l'emploi qui doivent rester structurants, à des critères liés à la résolution de problématiques sociales. Le recours à un plus grand nombre d'indicateurs permettra ainsi de rendre compte du travail mené par les structures en termes de resocialisation des salariés en insertion, préalable indispensable du retour à l'emploi.

En outre, dans l'hypothèse de mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable, la modulation des financements à la baisse pourra constituer un premier signal, pénalisant les structures économiquement non viables et dont le travail d'insertion est de mauvaise qualité. Un second signal pourrait consister à recourir de manière plus fréquente au déconventionnement de ces structures. Le non-renouvellement des conventions permettrait ainsi de libérer des marges de manœuvre pour conventionner des structures ayant un projet d'insertion de qualité et une plus grande solidité économique. Ces nouveaux conventionnements devraient cibler les projets présentés dans les secteurs porteurs ou les métiers en tension.

## Rapport

- ◆ Élargir le champ des dialogues de gestion tout en leur donnant plus de contenu

Dans la continuité du conventionnement, les dialogues de gestion doivent être l'occasion pour l'UT et Pôle emploi de faire un bilan exhaustif de la situation de la structure et dégager des perspectives. Dans ce but, la mission considère que les dialogues de gestion ne doivent pas uniquement cibler les objectifs de retour à l'emploi mais se fonder sur un référentiel rendant compte de la diversité des missions des SIAE. Ils doivent par ailleurs prévoir une analyse de la gestion financière.

L'élaboration, par l'UT, d'une fiche qualité présentant la structure, son état des lieux, sa situation au regard des objectifs, son budget et les principales orientations en vue du prochain conventionnement (sous la forme forces / faiblesses / opportunités / menaces) pourrait être utile.

La mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable conduira par ailleurs à une restructuration des dialogues de gestion dans la mesure où :

- la généralisation de l'aide au poste permettra d'analyser les besoins de manière identique quel que soit le type de SIAE (calcul en nombre de postes) lors des dialogues de gestion ;
- la modulation du financement va dans le sens d'un lien plus étroit à établir entre l'analyse des résultats de la structure et le montant des aides.

Cette réforme permettra donc de donner du contenu au dialogue de gestion. L'analyse exhaustive des résultats de la structure en termes d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires mais également de sa gestion financière doit conduire l'UT à mettre en lien ces éléments avec les financements alloués par l'État lors de l'exercice n+1.

La redynamisation des dialogues de gestion proposée par la mission nécessite en revanche, pour être effective, d'outiller les agents des UT chargés de préparer et de conduire ces dialogues, à travers notamment des formations.

### **2.4.2. La réforme du financement du secteur implique également une coordination étroite et des relations plus transparentes entre les financeurs au niveau local**

#### **2.4.2.1. Faire des CDIAE un levier structurant du pilotage de la politique d'IAE sur les territoires en matière stratégique et de réciprocité des échanges**

Si la mission considère que la composition des CDIAE est représentative, quelques ajustements seraient cependant utiles :

- vis-à-vis des financeurs infra-départementaux (communes, EPCI, PLIE) : diffuser *a minima* le compte-rendu du CDIAE afin de faire circuler l'information ou, *a maxima*, les associer en fonction de l'ordre du jour et des structures examinées ;
- développer la mise en place de structures inter-réseaux au niveau régional et/ou départemental, représentatives de tous les types de SIAE et interlocuteur unique des financeurs (en redéployant les financements dédiées aux têtes de réseaux locales) ;
- encourager la présence aux CDIAE des structures porteuses de DLA et des représentations régionales de France Active ;
- prévoir systématiquement dans l'arrêté préfectoral de nomination et pour tous les membres des CDIAE, un (ou plusieurs) représentant(s) suppléant(s) afin de garantir la représentativité de chaque réunion à travers la présence effective du plus grand nombre de parties prenantes.

## Rapport

Au delà, la mission propose de rénover ces instances afin d'en faire un levier structurant du pilotage de la politique d'IAE sur un territoire. Le chantier de redynamisation entrepris en 2008 n'ayant pas abouti, elle identifie plusieurs conditions de réussite de la réforme :

- un pilotage par la DGEFP (relayée par les DIRECCTE) dans le cadre d'un comité de pilotage et sur la base d'un cahier des charges précis ;
- l'adhésion des membres des CDIAE à la réforme ;
- un déploiement sur le terrain non concomitant d'autres chantiers majeurs pour les UT.

La réforme, structurée autour de deux axes, permettra d'exploiter le potentiel de ces instances :

- ◆ le premier axe consiste à rendre effective la mission confiée aux CDIAE par le code du travail<sup>42</sup>. Cette mission serait structurée en quatre points :
  - le pilotage stratégique se fondera sur un diagnostic territorial partagé qui ne sera pas nécessairement spécifique au secteur. Il s'agit en effet de partir des travaux déjà réalisés ou en cours en matière de diagnostics territoriaux, de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, d'anticipation des mutations économiques, menés sur des bassins d'emploi ou des filières. Un travail de capitalisation doit être réalisé sous l'égide de l'UT ;
  - le diagnostic territorial constituera le support du CDIAE pour construire les actions à promouvoir sur le secteur. Ces actions pourront porter sur la demande et l'offre d'IAE ainsi que sur les entreprises classiques. Sur ce dernier aspect, il s'agit de mieux exploiter la présence des partenaires sociaux au sein des CDIAE ;
  - ce travail stratégique devra faire l'objet d'un suivi afin de vérifier la pertinence des actions menées et leur capacité à répondre aux besoins identifiés dans le diagnostic territorial ;
  - enfin, un pilotage efficace suppose que le CDIAE ne soit pas une instance cloisonnée, ciblée exclusivement sur l'IAE. L'UT devra veiller à la bonne articulation entre les différents conseils et comités mettant en œuvre les dispositifs de la politique de l'emploi sur un territoire.
- ◆ Le deuxième axe de la réforme porte plus spécifiquement sur le financement de l'IAE et l'indispensable coordination que le CDIAE doit assurer entre les financeurs du secteur. La mission considère qu'une circulation de l'information transparente est une garantie indispensable à la bonne mise en œuvre de cette politique publique :
  - chaque financeur pourrait ainsi indiquer en début d'année les montants qu'il a l'intention de consacrer aux SIAE et les critères d'attribution des aides ;
  - en fin d'année, un bilan sera présenté par chaque financeur ;
  - afin d'assurer une plus grande lisibilité des financements, l'UT consoliderait les données.

---

<sup>42</sup> Le CDIAE a un rôle stratégique de détermination des actions à mener en vue de promouvoir l'IAE sur le territoire.

### 2.4.2.2. *Organiser, selon des modalités souples, des conférences de financeurs chargées de coordonner les aides voire de dégager une stratégie commune en matière de critères d'attribution*

La mission considère qu'il serait pertinent de rendre les conférences de financeurs systématiques dans l'ensemble des territoires. Tous les financeurs de l'IAE gagneraient à la mise en place d'un tel outil, permettant de recenser les financements mobilisés et de coordonner au mieux les acteurs, notamment en procédant à la rationalisation des aides susceptibles d'être redondantes vis-à-vis de telles ou telles structures. L'organisation de telles conférences, pour être efficace, doit toutefois veiller à réunir un certain nombre de conditions de réussite :

- laisser une grande souplesse aux territoires dans les modes d'organisation de ces conférences. A titre d'exemple, l'organisation d'une conférence à l'échelle régionale au sein d'une région très vaste comprenant des départements hétérogènes ne sera pas pertinente et représentera une charge de travail telle que cette réunion ne sera pas suffisamment fréquente et découragera la participation effective de tous les financeurs. *A contrario*, l'organisation d'une conférence à l'échelle régionale au sein d'un territoire de plus petite taille et comprenant des départements homogènes sera plus envisageable ;
- conférer à l'État un rôle de chef de file qui assure la préparation, l'organisation et le pilotage ;
- rassembler au sein de ce dispositif tous les financeurs de l'IAE, de manière exhaustive. En revanche, la participation des têtes de réseaux n'est pas souhaitable. Leur rôle de lobbying doit rester extérieur à la conférence afin d'en faire un lieu neutre ;
- élaborer un produit synthétisant les prises de position des financeurs, les orientations adoptées, les informations fournies sur les stratégies de financement de chacun et sur les montants ;
- limiter le nombre de réunions à une ou deux conférences de financeurs par an ;
- veiller à assurer une coordination adéquate avec les CDIAE.

La mission propose deux scénarios.

- ◆ Scénario n°1 : la conférence des financeurs est organisée au niveau régional

Cette conférence serait pilotée par la DIRECCTE. Cette hypothèse implique nécessairement pour les CDIAE d'exercer un rôle de relais départemental de la conférence se traduisant par l'organisation de la consolidation et de la remontée des données financières vers le niveau régional.

Une conférence régionale a le mérite d'organiser une coordination à un échelon complémentaire de celui du CDIAE. Elle est d'autant plus adaptée qu'elle permettrait d'agir sur la répartition des financements entre les départements. Ce niveau a également l'avantage de dépasser certains clivages locaux. Toutefois, une telle conférence ne sera pas adaptée à toutes les régions.

- ◆ Scénario n°2 : la conférence des financeurs est organisée au niveau départemental

Une conférence des financeurs départementale doit impérativement être intégrée au sein des CDIAE afin d'éviter les redondances. Il s'agirait donc dans cette hypothèse d'une formation *ad hoc* du CDIAE pilotée par l'UT, réunissant l'État et les collectivités territoriales.

## Rapport

Ce scénario a l'avantage de la simplicité mais il ne permet pas une consolidation régionale des financements et une coordination supra-départementale. Or, si l'échelon départemental demeure le centre de gravité du fait du caractère local des partenariats qui se créent autour des structures, une harmonisation et une animation régionales sont importantes. Une option pourrait donc consister à transmettre les produits de la conférence à la DIRECCTE en vue d'une consolidation *a posteriori*.

Quel que soit le scénario retenu, l'établissement d'une conférence des financeurs ne doit pas conduire le CDIAE à se dessaisir du sujet du financement versé au secteur. Dans la première hypothèse, le CDIAE est un relais départemental de la conférence régionale. Dans la seconde hypothèse, il est l'instance organisant cette conférence.

### 2.4.2.3. *Rendre multilatérales les conventions et ouvrir les dialogues de gestion à tous les financeurs*

- ◆ Encourager la mise en place de conventions multilatérales entre la structure et l'ensemble de ses financeurs ou, *a minima*, l'instauration d'un dossier unique de demande de subvention.

La mission propose deux types de scénario :

- Scénario *a maxima* : tous les financeurs sont signataires de la convention

Ce scénario consiste à renforcer la participation des financeurs lors de la procédure de conventionnement en leur donnant la possibilité de signer la convention, au même titre que l'État. Il permet de rendre lisible les financements mobilisés par chaque financeur vis-à-vis de chacune des structures dans la mesure où les montants prévisionnels alloués seront inscrits dans la convention, à l'exception des aides versées par appel à projet.

Afin de donner une force juridique plus contraignante à ce scénario, la mission propose la publication d'un décret modifiant les dispositions réglementaires du code du travail relatives au conventionnement.

Cependant, une telle option est ambitieuse car elle suppose que tous les financeurs acceptent de s'engager vis-à-vis de chaque structure du territoire et d'indiquer les montants prévisionnels versés. Cette option suppose donc une harmonisation minimale des calendriers d'instruction des dossiers entre financeurs. La libre administration des collectivités territoriales s'oppose par ailleurs à ce qu'un tel scénario soit rendu obligatoire. Il sera donc dépendant des jeux d'acteurs locaux. C'est la raison pour laquelle la mission propose également un scénario *a minima*.

- Scénario *a minima* : un dossier dématérialisé et unique de demande de subvention est instauré dans chaque département, commun à l'ensemble des financeurs

Ce scénario est moins engageant pour les financeurs au sein des territoires où la coordination n'est pas suffisamment mature. Il constitue un préalable à la mise en place de conventions multilatérales.

La mission considère qu'il serait pertinent que ce dossier soit dématérialisé. En effet, elle a observé au cours de ses déplacements que bon nombre de financeurs utilisaient encore le support papier, source de complexité et de charge de travail supplémentaire pour les structures.

L'élaboration de ce dossier pourrait faire l'objet d'un travail entre la DGEFP, l'association des départements de France (ADF) et l'association des régions de France (ARF), dans le but de proposer un modèle de dossier unique.

## Rapport

- ◆ Ouvrir les dialogues de gestion à tous les financeurs afin de discuter des ressources allouées et de l'efficacité de la SIAE de manière transparente, à travers un outil formalisé.

Dans ce cadre, la mission propose deux types de scénarios.

- Scénario *a maxima* : un dialogue de gestion multipartite est mis en place, support du conventionnement multilatéral

Les dialogues de gestion seraient organisés entre l'État, Pôle emploi, le conseil régional, le conseil général ainsi que l'ensemble des acteurs mobilisant des financements vis-à-vis de la structure.

En revanche, une participation des têtes de réseaux à ces dialogues de gestion n'est pas nécessaire car cette procédure porte exclusivement sur les relations entre la structure et ses financeurs. La présence des têtes de réseaux pourrait, du fait de leurs actions de lobbying, entraver l'objectivité des débats sur la situation de la SIAE, son efficacité et ses perspectives.

Il sera cependant difficile de généraliser cette bonne pratique dans tous les territoires car il n'est pas possible d'en faire une obligation compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales. De plus, la présence de tous les financeurs aux dialogues de gestion pourrait sensiblement augmenter la charge de travail des agents.

Par conséquent, la mission préconise également un scénario *a minima*.

- Scénario *a minima* : la fiche qualité élaborée en fin de dialogue de gestion est largement diffusée à tous les financeurs

A *minima*, l'ensemble des UT devrait transmettre la fiche réalisée dans le cadre des dialogues de gestion à tous les financeurs. Cette diffusion pourrait utilement s'accompagner d'un visa.

### 2.5. Une réflexion sur la sécurisation des montants du FSE vis-à-vis de l'IAE doit être menée<sup>43</sup>

Le débat sur la simplification nécessaire de la gestion des crédits du FSE a lieu au niveau européen, et devrait mener à des simplifications bénéfiques tant aux systèmes nationaux de gestion qu'aux structures bénéficiaires des crédits, notamment par la mise en place d'un système électronique d'échanges de données. La complexité de la gestion du FSE étant très importante pour les structures, il est nécessaire de mener à bien cette réflexion, en lien avec les services de la Commission.

Le contexte de la négociation du prochain programme pluriannuel du FSE (2014-2020) pourrait offrir en France un cadre d'opportunités pour réformer les modes de financement de l'IAE par les crédits européens. Une décentralisation de la gestion des crédits FSE en France pourrait mener à un système mixte constitué d'un programme opérationnel national piloté par la DGEFP et de 22 PO régionaux, menant à la définition d'objectifs prioritaires divers selon les conseils régionaux, ce qui pourrait influencer sur les politiques locales d'insertion.

Pour éviter tout risque de perte des financements FSE lié à la non-comptabilisation de recettes générées par les opérations cofinancées, une option serait de définir un périmètre précis d'activités non-productives effectuées au sein des SIAE afin d'écarter toute activité productive de l'assiette cofinancée. Ce périmètre correspondrait au coût des opérations d'accompagnement social des salariés en insertion.

---

<sup>43</sup> Voir annexe IV.

## Rapport

Concernant la problématique du cofinancement par le FSE de l'aide au poste en EI, dont la nature forfaitaire ne peut être justifiée au regard de la réglementation européenne, deux pistes de résolution visant à limiter l'assiette de cofinancement à l'encadrement non-productif des salariés en insertion pourraient être envisagées, l'une se basant sur les coûts réels, la seconde maintenant une base forfaitaire et mettant en place des coûts standards unitaires. Cette question pourra être réglée dans le cas de l'adoption d'une aide au poste modulée telle que préconisée par la mission, la modulation étant justement basée en partie sur un critère d'accompagnement social effectué.

L'aide au poste préconisée par la mission étant également généralisée à toutes les catégories de SIAE, il conviendra de statuer sur un possible cofinancement par le FSE des aides attribuées aux ETTI, AI et ACI.

Pour éviter le risque de sur-financement des dépenses déclarées, la totalité des aides versées pour la rémunération des salariés en insertion devrait être comptabilisée dans le plan de financement des opérations cofinancées.

Par ailleurs, afin d'éviter l'effet de ciseaux entre les montants FSE préfinancés par l'ASP et les montants effectivement remboursés par la Commission européenne, le versement du solde de l'aide FSE pourrait être conditionné à la production d'un bilan d'exécution de l'opération par les structures et à la validation des dépenses déclarées dans le cadre du contrôle de service fait.

Enfin, afin d'assouplir et de simplifier l'accès des SIAE aux crédits du FSE, une expérimentation appel à projet IAE-FSE pourrait être menée.

### **2.6. L'accès des SIAE à d'autres financements que les subventions publiques doit être favorisé<sup>44</sup>**

#### **2.6.1. Les clauses sociales dans les marchés publics sont un levier de soutien à l'activité des SIAE qu'il s'agit de développer**

Les clauses sociales, mises en œuvre par les articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics prévoient dans les marchés une obligation en matière d'insertion. Cet outil, qui ne vise pas uniquement les publics de l'IAE mais les personnes éloignées de l'emploi de manière générale, représente un levier de développement de l'activité des structures qui répondent directement aux marchés contenant des clauses ou par l'intermédiaire d'entreprises soumissionnaires. S'il a l'avantage de ne pas engendrer de coût direct pour les finances publiques, il présente un coût pour la collectivité qu'il est cependant difficile d'estimer.

Malgré un engagement affiché de la part de l'État, l'objectif de 5 % de clauses sociales dans les marchés publics n'est pas encore atteint. L'État est moins performant que les collectivités territoriales : en 2010, 1,3 % des marchés passés par les services de l'État contiennent une clause sociale, quand c'est le cas pour 3,3 % des marchés passés par les collectivités territoriales. Cette politique publique pourrait être développée et étendue à de plus larges secteurs d'activité et à l'ensemble de la commande publique (partenariats public-privé, délégations de service public...), ce qui bénéficierait entre autres à l'IAE. Cela nécessite au préalable des améliorations dans les outils dédiés au pilotage et à l'animation nationaux.

Les ETTI sont les structures de l'IAE qui accèdent le plus aux clauses, c'est le cas d'environ 70 % d'entre elles en 2009. Un recours accru à l'article 30 et à l'article 53 combiné avec l'article 14 du code des marchés public permettrait de favoriser les SIAE dans l'accès aux marchés contenant des clauses sociales, en particulier les ACI et les EI. L'instauration d'un droit de préférence dans l'article 53 pourrait également être un signe en leur faveur.

---

<sup>44</sup> Voir annexes VI et VII.

## Rapport

Des difficultés dans la réponse aux appels d'offre, d'adéquation des lots aux capacités de réponse des SIAE, de réticences culturelles des donneurs d'ordre et de concurrence entre SIAE ou avec d'autres modalités de réponses aux clauses (embauche directe, intérim classique) freinent l'accès des SIAE à ces marchés. Grâce à une meilleure coordination des rôles des facilitateurs, des chargés de mission régionale achats (CMRA) et des référents IAE clauses d'insertion au sein des DIRECCTE, et avec l'appui des inter-réseaux régionaux de l'IAE, des actions doivent être menées pour améliorer la visibilité et l'image des structures vis-à-vis des donneurs d'ordre et des entreprises, ainsi que pour favoriser la mutualisation des heures d'insertion entre SIAE et les réponses groupées aux appels d'offre des SIAE entre elles ou avec des PME classiques.

### **2.6.2. Le recours des SIAE au mécénat d'entreprise et à la finance solidaire est à encourager**

Le mécénat d'entreprise représente une ressource à laquelle les SIAE pourraient davantage recourir. Le mécénat financier, via les fondations et fonds de dotation, permet de subvenir aux besoins d'investissement ponctuels des structures. Dans l'IAE, le mécénat de compétences permet essentiellement de mettre en place des actions de formation à destination des salariés en insertion. La professionnalisation des dirigeants, qui parfois peinent à remplir les dossiers de demande, et la mutualisation des fonctions supports entre SIAE sur les territoires, notamment pour effectuer le travail de veille d'appels à projets, permettraient un meilleur accès des SIAE de petite taille au mécénat d'entreprise. Le mécénat représente un moyen pour les SIAE de créer des passerelles avec les entreprises classiques, qui sont encore trop rares aujourd'hui.

Autre aide privée, le bénévolat est une ressource non-négligeable pour les SIAE. Les bénévoles peuvent apporter leur aide par exemple dans la mise en place de cours de français.

Les SIAE, automatiquement considérées comme entreprises solidaires par le code du travail, ont besoin, par ailleurs, comme toute entreprise, de recourir au crédit afin de solidifier leur structure financière, d'investir et de se développer. La finance solidaire, via la collecte de l'épargne de particuliers, de l'épargne salariale et la prise de parts dans des entreprises solidaires, favorise l'accès aux prêts pour toutes les SIAE et à l'actionnariat pour les EI et ETI sous forme de sociétés.

France Active est le principal financeur solidaire des SIAE. Elle leur a permis en 2011 d'accéder à environ 11 millions d'euros de prêts solidaires ou de prêts bancaires garantis. Le réseau associatif porte un tiers des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui jouent un rôle important dans l'accompagnement et la professionnalisation des structures.

Afin notamment d'accompagner le développement du secteur de l'IAE, l'orientation de l'encours de produits d'épargnes existants (Livret développement durable et assurances-vie solidaires) vers des financeurs solidaires serait favorable.

La création de la Banque publique d'investissement, au sein de laquelle 500 millions d'euros doivent être dédiés à l'Économie sociale et solidaire (ESS) représente une opportunité pour le financement des SIAE, qui appartiennent de fait à l'ESS. Le fléchage d'un montant de cette somme vers le secteur de l'IAE en particulier pourrait permettre, en consolidant les structures et en permettant de nouveaux développements, d'accompagner la réforme du secteur.

## Rapport

Dans le cadre du projet de loi-cadre sur l'ESS, et de la définition du périmètre de celle-ci, l'IAE a tout intérêt à conserver son identité propre et sa visibilité, ce qui passe par une revitalisation du conseil national de l'IAE (CNIAE), afin que ses missions de représentation et de concertation des acteurs soient mieux assurées. L'éventualité de la création d'un label ESS, ayant notamment pour but de faire bénéficier les structures qui pourront s'en prévaloir d'une meilleure visibilité auprès des financeurs et acheteurs, est à prendre en compte pour les SIAE, dont l'intérêt sera alors de correspondre aux critères du label, en particulier à ceux sur la question de la lucrativité nulle ou limitée des structures. A ce titre, et afin de prévenir toute dérive, la mission recommande de conditionner le financement État des EI et ETTI sous forme de sociétés à la systématisation de pactes d'actionariat prévoyant des règles prudentielles strictes de partage des réserves et de distribution du capital sous forme de dividendes, considérant que le résultat des SIAE est le produit combiné de leur activité et des aides de l'État.

### 3. Synthèse des propositions

#### Annexe 1 : Les modalités de financement public de l'IAE

**Proposition n° 1** : Procéder à une remise à plat des aides versées par l'État aux têtes de réseaux et créer un observatoire indépendant de l'IAE, positionné au sein du CNAR-IAE, dans une optique de mutualisation. Cette mise en place impliquerait la suppression des financements publics accordés aujourd'hui aux têtes de réseaux pour faire des observatoires en interne, ces outils contribuant à alimenter la logique d'empilement et de cloisonnement du secteur.

**Proposition n° 2** : Mettre en place un contrat de performance entre l'État et les têtes de réseaux afin d'instaurer un pilotage sur la base d'objectifs cibles à atteindre ainsi qu'une modulation des financements versés, à moyens constants voire réduits du fait de la suppression du financement des observatoires.

**Proposition n° 3** : Publier une instruction spécifique visant à articuler les financements de la DGEFP avec ceux mobilisés au niveau déconcentré par les DIRECCTE à destination des têtes de réseaux.

#### Annexe 2 : Le coût et l'analyse économique du secteur de l'IAE

**Proposition n° 1** : l'outil Extranet IAE doit fortement évoluer pour permettre de connaître de façon précise et consolidée les différents niveaux de subventions du secteur et reprendre les soldes intermédiaires de gestion des structures.

**Proposition n° 2** : Créer un observatoire unique de la santé financière des SIAE, permettant de connaître le niveau de financement public et la santé financière du secteur.

**Proposition n° 3** : Le besoin en investissement et en fonds de roulement des EI doit être soutenu par les investisseurs publics ou privés, la plupart des structures étant en incapacité d'investir sur fonds propres.

**Proposition n° 4** : Redéfinir et faire appliquer une règle fiscale unique, pour les structures sur l'ensemble du territoire

### Annexe 3 : Le pilotage et la gouvernance du secteur de l'IAE

**Proposition n° 1 :** Instaurer progressivement un nouveau mode de répartition, par la DGEFP, de l'enveloppe nationale de crédits de l'IAE entre les DIRECCTE afin de réduire le poids du critère historique et recourir à de nouvelles clés de répartition prenant davantage en compte les besoins des territoires (nombre de SIAE, nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, nombre de bénéficiaires du RSA), voire intégrant certaines données mesurant la performance globale du secteur de l'IAE sur une région.

**Proposition n° 2 :** Harmoniser les modes de répartition des enveloppes régionales de crédits entre les UT et aligner progressivement les critères utilisés sur ceux proposés par la mission pour la répartition de l'enveloppe nationale par la DGEFP (cf. proposition n° 1).

**Proposition n° 3 :** Pérenniser la bourse aux postes tout en l'améliorant sur les points suivants :

- ◆ consolidation au niveau national, par la DGEFP, des postes sous réalisés et redéployés par les DIRECCTE et / ou les UT ;
- ◆ prise en compte des redéploiements des bourses aux postes de l'exercice n dans le cadre des programmations de l'exercice n+1 ;
- ◆ mise en adéquation de l'offre et des besoins d'IAE lors des redéploiements par le recours à un ou plusieurs indicateurs clés ;
- ◆ instauration, en complément de la bourse aux postes, d'une sur-programmation des postes conventionnés, au sein de l'enveloppe destinée à financer le secteur de l'IAE, afin de limiter les risques de sous-consommation.

**Proposition n° 4 :** Fixer dans la convention, à côté des objectifs de retour à l'emploi qui doivent rester structurants, des indicateurs visant à rendre compte de manière plus exhaustive des missions des SIAE, notamment le travail mené en termes de resocialisation des salariés en insertion, préalable indispensable du retour à l'emploi.

**Proposition n° 5 :** Rendre la procédure de conventionnement plus dynamique.

- ◆ Encadrer, au niveau national, la procédure de déconventionnement afin d'encourager les UT à utiliser davantage cette possibilité vis-à-vis des SIAE économiquement non viables et dont le travail d'insertion est de mauvaise qualité, dans le but de dégager des marges de manœuvre pour accorder de nouveaux conventionnements au bénéfice de projets plus solides ;
- ◆ Cibler les conventionnements de nouvelles structures sur les secteurs porteurs et les métiers en tension

**Proposition n° 6 :** Elargir le champ du dialogue de gestion : au-delà de l'examen des données relatives au retour à l'emploi des salariés en insertion, le dialogue de gestion doit être l'occasion d'analyser les autres aspects des missions des SIAE, en particulier en termes de resocialisation des bénéficiaires très éloignés du marché du travail. Il doit permettre également d'analyser les caractéristiques du public accueilli au sein de la structure. Enfin, il doit prévoir une analyse de la gestion financière. Il donne lieu à la rédaction d'une fiche qualité signée par tous les participants.

**Proposition n° 7 :** Donner du contenu au dialogue de gestion : l'analyse exhaustive des résultats de la structure en termes d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires mais également de sa gestion financière doit conduire l'UT à mettre en lien ces éléments avec les financements alloués par l'État lors de l'exercice n+1 à travers une modulation.

**Proposition n° 8 :** Outiller les agents des UT en charge des dialogues de gestion à travers des formations de l'INTEFP visant à les accompagner dans la mise en œuvre effective des recommandations n° 6 et n° 7.

## Rapport

**Proposition n° 9 :** Revoir à la composition des CDIAE sur quatre points principaux :

- ♦ vis-à-vis des financeurs infra-départementaux des SIAE (communes, EPCI, PLIE) : leur diffuser *a minima* le compte-rendu du CDIAE afin de faire circuler l'information ou, *a maxima*, adapter la composition du CDIAE de manière à associer les financeurs infra-départementaux en fonction de l'ordre du jour et des structures examinées ;
- ♦ développer la mise en place de structures inter-réseaux au niveau régional et/ou départemental, représentatives de tous les types de SIAE et interlocuteur unique des financeurs ;
- ♦ encourager la présence aux CDIAE des structures porteuses de DLA et des représentations régionales de France Active ;
- ♦ prévoir systématiquement dans l'arrêté préfectoral de nomination et pour tous les membres des CDIAE, un (ou plusieurs) représentant(s) suppléant(s) afin de garantir la représentativité de chaque réunion à travers la présence du plus grand nombre de parties prenantes.

**Proposition n° 10 :** Faire des CDIAE un levier structurant du pilotage de la politique d'IAE sur les territoires :

- ♦ rendre effective la mission confiée aux CDIAE par le code du travail en matière de promotion du secteur ;
- ♦ assurer au sein des CDIAE la coordination entre tous les financeurs des structures par la mise en place d'une réelle réciprocité des échanges d'informations et ainsi renforcer la transparence du financement du secteur.

**Proposition n° 11 :** Organiser des conférences de financeurs chargés de coordonner les aides versées au secteur, de mettre un terme au cloisonnement des acteurs, d'assurer la lisibilité, la transparence et la cohérence du financement de l'IAE, voire de dégager une stratégie commune en matière de critères d'attribution. Ces conférences seraient mises en place au niveau départemental au sein des CDIAE ou au niveau régional, en complémentarité de CDIAE relais. Leurs modalités d'organisation seraient souples afin de permettre une adaptation aux particularités des territoires.

**Proposition n° 12 :** Renforcer la participation des financeurs autres que l'État dans la procédure de conventionnement des structures par la mise en place de conventions multilatérales, engageant l'État, la SIAE, Pôle emploi ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales mobilisant des financements vis-à-vis de la structure concernée. A minima, instaurer au niveau départemental un dossier unique et dématérialisé de demande de financement, commun à tous les financeurs des SIAE.

**Proposition n° 13 :** Dans la continuité du renforcement de la participation des financeurs à la procédure de conventionnement, prévoir l'ouverture des dialogues de gestion à tous les acteurs (État, Pôle emploi et collectivités territoriales mobilisant des financements). A minima, diffuser la fiche qualité prévue par la proposition n° 6 de la mission à l'ensemble des financeurs et recueillir leur visa.

### Annexe 4 : L'efficacité du dispositif en termes d'insertion sociale et professionnelle

**Proposition n° 1 :** Compte tenu des constats d'insuffisant ciblage du dispositif, il est nécessaire que Pôle emploi :

- ♦ soit plus restrictif dans son rôle d'agrément. La part des salariés en insertion ayant moins de 6 mois ou moins de 12 de chômage doit diminuer, sauf s'il est avéré que ces personnes rencontrent d'autres difficultés qui justifient leur prise en charge dans le cadre du dispositif de l'IAE ;

## Rapport

- ◆ s'organise pour éviter le reproche de manque de réactivité (notamment dans le cas de missions proposées par une ETTI).

**Proposition n° 2 :** Relier l'Intranet IAE de Pôle emploi aux fichiers informatiques des demandeurs et des offres d'emploi dans les meilleurs délais.

**Proposition n° 3 :** La mission recommande de clarifier la catégorie d'inscription des salariés en insertion à Pôle emploi afin d'homogénéiser les pratiques en respectant la règle de transfert en catégorie E.

**Proposition n° 4 :** Inscrire régulièrement dans le fonctionnement du FPSPP l'appel à projet socle commun de compétences et de connaissances afin d'améliorer la visibilité des structures sur les possibilités de formation offertes par ce biais aux salariés en insertion.

**Proposition n° 5 :** Mettre en place systématiquement la certification des acquis pour les salariés en insertion, cette mesure devant être appuyée par les Unités territoriales des DIRECCTE.

**Proposition n° 6 :** Améliorer et compléter les outils d'évaluation du dispositif de manière conséquente :

- mettre en place un dispositif identique pour les quatre catégories de structure de suivi des bénéficiaires 6 mois après leur sortie ;
- affiner la nomenclature en précisant notamment la catégorie sortie considérée comme positive ;
- mettre en place à échéances régulières (tous les deux ou trois ans) un suivi à long terme (à 24 ou 36 mois) du devenir des personnes passées par l'IAE ;
- si les résultats de l'enquête qualitative en cours d'exploitation sont robustes et utiles à l'évaluation, la renouveler régulièrement (tous les trois ans) ;
- sur la base des outils déjà utilisés (sociogramme) et des outils utilisés dans des domaines voisins (grille AGGIR, EPICES notamment), construire et généraliser l'utilisation d'un outil d'évaluation des difficultés socioprofessionnelles et d'éloignement de l'emploi.

**Proposition n° 7 :** Le lancement d'une étude indépendante sur les retombées macro-économiques de l'IAE, réalisée sous le pilotage conjoint de l'État et du CNIAE et confiée à des experts reconnus de ce type d'évaluation :

### Annexe 5 : Les clauses sociales, une opportunité pour l'IAE

**Proposition n° 1 :** Ajouter aux formulaires de l'OEAP des cases permettant de savoir quel article des clauses d'insertion figure dans le marché et de croiser les informations ainsi obtenues avec les montants des marchés.

**Proposition n° 2 :** Élargir le recensement des marchés avec clause sociale aux marchés compris entre 50 k€ et 90 k€ et comptabiliser le nombre d'heures d'insertion générées par les marchés avec clause.

**Proposition n° 3 :** Industrialiser les clauses sociales en systématisant l'examen de la pertinence d'insérer une clause dans tous les marchés de l'État et des collectivités territoriales supérieurs à 50 k€ et dans la commande publique au sens large (PPP, DSP...).

**Proposition n° 4 :** Multiplier les conventions entre les structures portant les facilitateurs et l'État. Ces conventions pourraient être élargies à d'autres parties prenantes, en particulier les collectivités territoriales, qui peuvent s'engager, aux côtés de l'État, dans une démarche partenariale de développement des clauses.

## Rapport

**Proposition n° 5** : En symétrie des conventions État/MDE, signer des conventions État/inter-réseaux de l'IAE sur le sujet des clauses.

**Proposition n° 6** : Les donneurs d'ordres, avec l'aide des facilitateurs, doivent renforcer le suivi de la réalisation et de la qualité des actions d'insertion prévues par les clauses et s'assurer du paiement des pénalités par les entreprises en cas de non-réalisation, afin d'éviter que les clauses ne deviennent des opportunités sans réelle contrainte d'insertion pour les entreprises.

**Proposition n° 7** : Multiplier les incitations auprès des grandes entreprises pour qu'elles instaurent des dispositifs similaires aux clauses d'insertion dans leurs propres marchés.

**Proposition n° 8** : Pour favoriser l'accès des SIAE aux clauses d'insertion, en particulier pour les ACI et les EI, recourir davantage à l'article 30 et à l'article 53 en combinaison avec l'article 14 du code des marchés publics, et instaurer un droit de préférence aux SIAE dans l'article 53 du même code.

**Proposition n° 9** : Mettre en place des outils permettant aux référents IAE, au sein des DIRECCTE, d'assurer leur fonction, notamment concernant le diagnostic d'accès à la commande publique des SIAE, qui devrait faire l'objet d'un point régulier et précis lors des dialogues de gestion.

**Proposition n° 10** : Dans un souci d'économie de temps et d'énergie, clarifier la répartition des rôles et fluidifier la communication entre les référents IAE, CMRA et les facilitateurs.

**Proposition n° 11** : Mettre en place, dans toutes les régions, des annuaires de l'offre régionale d'IAE contenant des détails pratiques pour les donneurs d'ordres et les entreprises.

### Annexe 6 : Les modes de financement des SIAE autres que les subventions

**Proposition n° 1** : Procéder à une revitalisation du CNIAE afin de mettre en place une réelle gouvernance nationale de l'IAE, permettant d'assurer la concertation des acteurs du secteur de manière unifiée et une place lisible à l'IAE dans le cadre actuel de développement de l'ESS.

**Proposition n° 2** : Flécher une part des 500 millions d'euros de la BPI vers le secteur de l'IAE afin d'accompagner la réforme du financement du secteur.

**Proposition n° 3** : Conditionner le financement État et donc le conventionnement des EI et ETTI sous forme de sociétés à la systématisation de pactes d'actionariat prévoyant des règles prudentielles strictes de partage des réserves et de distribution du capital sous forme de dividendes.

**Proposition n° 4** : Afin notamment d'accompagner le développement du secteur de l'IAE, favoriser le fléchage de l'encours de certains produits d'épargne déjà existants (Livret développement durable, Fonds commun de placement pour l'innovation) vers des financeurs solidaires.

## Rapport

### Annexe 7 : les scénarios de réforme de l'organisation et du financement de l'IAE

**Proposition n° 1** : Mettre en place une aide au poste généralisée à l'ensemble des structures de l'IAE avec une partie socle et une partie modulée suivant trois critères : profil des personnes recrutées, effort d'insertion, résultats en termes de retour à l'emploi et de gains en employabilité (chaque critère comptant pour 33 % de la partie modulée).

A Paris, le 31 janvier 2013

L'inspectrice générale des finances,

Les inspecteurs des affaires sociales,

Hélène PELOSSE

Stéphanie FILLION

L'inspecteur des finances,

Michaël DANON

Vincent CLAUDON



# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : LES MODALITÉS DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'IAE**
- ANNEXE II : LE COÛT ET L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR DE L'IAE**
- ANNEXE III : LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DE L'IAE**
- ANNEXE IV : LE FINANCEMENT DE L'IAE PAR LE FSE**
- ANNEXE V : L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF EN TERMES D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE**
- ANNEXE VI : LES CLAUSES SOCIALES, UNE OPPORTUNITÉ POUR L'IAE**
- ANNEXE VII : LES MODES DE FINANCEMENT DES SIAE AUTRES QUE LES SUBVENTIONS**
- ANNEXE VIII : LES SCÉNARIOS DE RÉFORME DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT DE L'IAE**



## **ANNEXE I**

### **Les modalités de financement public de l'IAE**



# SOMMAIRE

<b>1. LE FINANCEMENT ALLOUÉ PAR L'ÉTAT AU SECTEUR DE L'IAE COMPREND UNE MULTIPLICITÉ D'AIDES À CARACTÈRE ESSENTIELLEMENT FORFAITAIRE .....</b>	<b>1</b>
1.1. La multiplicité et la juxtaposition des modes d'intervention de l'État dans le secteur de l'IAE est une source significative de complexité.....	1
1.1.1. <i>Le versement des aides de l'État est cloisonné selon le type de structure.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'État intervient dans le secteur de l'IAE au travers du dispositif plus global des contrats aidés, en particulier au sein des ACI.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les exonérations sociales et fiscales dont bénéficient les SIAE ne sont pas harmonisées .....</i>	<i>8</i>
1.1.4. <i>L'État mobilise par ailleurs d'autres types de financement au profit du secteur.....</i>	<i>11</i>
1.2. Au-delà de la complexité du mode de financement du secteur par l'État, celui-ci ne prend pas suffisamment en compte les caractéristiques et l'efficacité des structures .....	16
1.2.1. <i>Les aides versées par l'État aux structures de l'IAE sont majoritairement forfaitaires.....</i>	<i>16</i>
1.2.2. <i>Dans la continuité du Grenelle de l'insertion, des expérimentations ont cherché à introduire une simplification et une plus grande modulation des financements, sans succès à ce stade.....</i>	<i>22</i>
<b>2. LE FINANCEMENT ALLOUÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU SECTEUR DE L'IAE EST VARIÉ ET FLUCTUANT, INTRODUISANT DES INÉGALITÉS ENTRE LES STRUCTURES.....</b>	<b>25</b>
2.1. Tous les niveaux de collectivités territoriales sont susceptibles d'intervenir dans le financement du secteur de l'IAE.....	25
2.2. L'ensemble de ces financeurs mobilise des aides très variées en fonction des types de structures mais également en fonction des territoires.....	26
2.2.1. <i>La diversité porte sur l'objet du financement.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>La diversité porte sur les modalités de versement du financement.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>La diversité porte sur le champ d'application du financement.....</i>	<i>31</i>
2.2.4. <i>Les aides allouées par les collectivités territoriales peuvent être fondées sur un cofinancement de l'État.....</i>	<i>33</i>
2.2.5. <i>Par conséquent, chaque territoire visité par la mission présente des caractéristiques propres en matière de financement du secteur de l'IAE.....</i>	<i>36</i>



## **1. Le financement alloué par l'État au secteur de l'IAE comprend une multiplicité d'aides à caractère essentiellement forfaitaire**

### **1.1. La multiplicité et la juxtaposition des modes d'intervention de l'État dans le secteur de l'IAE est une source significative de complexité**

#### **1.1.1. Le versement des aides de l'État est cloisonné selon le type de structure**

Si le versement des aides est toujours subordonné au conventionnement de la structure de l'IAE (SIAE) avec l'État, les modalités et les montants alloués varient fortement en fonction de la catégorie de la structure : entreprise d'insertion (EI), entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI), association intermédiaire (AI), atelier et chantier d'insertion (ACI).

Ces aides visent à financer le coût de l'accompagnement renforcé impliqué par l'embauche de salariés en insertion (en matière d'encadrement technique et d'accompagnement socioprofessionnel) mais également à pallier leur moindre productivité. Cette dernière est cependant difficilement quantifiable.

##### **1.1.1.1. Les EI et les ETTI sont financées par une aide au poste**

- ◆ L'État verse aux EI une aide au poste pour chaque ETP en insertion conventionné

Il s'agit d'une aide à la rémunération et à l'accompagnement des salariés en insertion agréés par Pôle emploi.

Ce financement est prévu à l'article R.5132-7 du code du travail qui dispose que *l'embauche des personnes mentionnées à l'article L.5132-1 par les entreprises d'insertion ouvre droit, dans la limite du nombre de postes d'insertion fixé par la convention, à une aide de l'État*. L'article R.5132-8 prévoit un versement annuel de l'aide pour chaque poste de travail occupé à temps plein (le cas échéant, le montant de l'aide est réduit à due proportion de l'occupation des postes).

Son montant annuel s'élève à 9 681 € par ETP en insertion, versé mensuellement par l'Agence de services et de paiement (ASP). Le nombre de postes subventionnés est fixé annuellement dans le cadre de la procédure de conventionnement de la structure, au sein du conseil départemental de l'IAE (CDIAE).

L'aide au poste peut faire l'objet d'un cofinancement par le fonds social européen (FSE) à hauteur de 50 %, permettant de réduire la part du financement provenant de l'État. Cependant, compte tenu de la complexité de gestion du FSE, cette possibilité n'est utilisée par les DIRECCTE qu'à destination des EI ayant les moyens, financiers et humains, d'assumer les conséquences d'un financement par le FSE, en termes de *reporting* notamment. Les SIAE ne sont d'ailleurs généralement pas demandeuses de tels cofinancements.

- ◆ L'État verse aux ETTI une aide au poste pour chaque ETP accompagnant 12 ETP en insertion conventionnés

Les ETTI perçoivent, comme les EI, une aide au poste. Cependant, à la différence de celles-ci, l'aide au poste n'est pas ciblée sur le poste d'insertion mais sur le poste d'accompagnement. Il s'agit d'une aide à la rémunération des salariés permanents de l'ETTI qui assurent l'accueil, le suivi et l'accompagnement des salariés en insertion agréés par Pôle emploi.

## Annexe I

Contrairement aux aides financières accordées aux autres types de SIAE, l'aide versée aux ETTI n'est pas mentionnée dans le code du travail. Cette absence résulte directement d'une erreur matérielle au cours du travail de recodification intervenu en 2008.

Un décret en Conseil d'État, « relatif aux modalités de conventionnement des SIAE et à la durée maximale de mise à disposition en entreprise des salariés des associations intermédiaires » a été élaboré en 2010 mais n'a toujours pas fait l'objet d'une publication. Ce décret prévoit notamment l'insertion de trois articles, R.5132-10-7, R.5132-10-8 et R.5132-10-9, disposant que l'emploi de salariés en insertion dans les ETTI ouvre droit, dans la limite du nombre de personnes en insertion fixé par la convention, à une aide de l'État. Il est précisé que cette aide est versée annuellement par poste d'accompagnement pourvu, dans la limite d'un poste pour l'équivalent de l'emploi à temps plein de douze salariés en insertion.

La mission considère que ce décret devrait rapidement être publié afin de combler le vide juridique existant aujourd'hui dans le code du travail vis-à-vis des ETTI.

Le montant de l'aide versée aux ETTI s'élève actuellement à 51 000 € par an, pour chaque ETP accompagnant 12 ETP en insertion. Elle est versée mensuellement par l'ASP.

### 1.1.1.2. Les AI et les ACI sont financées par une aide à l'accompagnement

- ◆ L'État verse aux AI une aide à l'accompagnement d'un montant annuel maximal de 30 000 €

L'aide versée par l'État n'est pas déterminée par le nombre de postes conventionnés, comme dans les EI et les ETTI, mais modulable en fonction du projet d'accompagnement proposé par la structure.

Le plafond annuel de l'aide s'élève à 30 000 € par AI. L'aide vise à financer les actions de suivi et d'accompagnement des salariés, selon les termes de l'article R.5132-24 du code du travail. Elle est versée par l'ASP.

- ◆ L'État verse aux ACI une aide à l'accompagnement d'un montant annuel maximal de 15 000 € par ACI

Comme pour les AI, l'aide versée par l'État aux ACI est un financement modulable en fonction du projet d'accompagnement proposé par la structure.

Le plafond annuel s'élève à 15 000 € par ACI, dans une limite totale de 45 000 € par structure porteuse. Elle est versée par l'ASP.

Ce financement est utilisé pour payer les dépenses relatives aux actions de suivi et d'accompagnement, selon les termes de l'article R.5132-40 du code du travail.

Le tableau suivant récapitule les aides versées par l'État aux SIAE selon le type de structure.

**Tableau 1 : Aides versées par l'État aux SIAE, selon le type de structure**

	<b>Entreprise d'insertion</b>	<b>Entreprise de travail temporaire d'insertion</b>	<b>Association intermédiaire</b>	<b>Atelier et chantier d'insertion</b>
Type d'aide versée par l'État	Aide au poste d'insertion	Aide au poste d'accompagnement	Aide à l'accompagnement	Aide à l'accompagnement
Montant	9 681 € par ETP en insertion	51 000 € pour 1 ETP d'accompagnement / 12 ETP en insertion	Plafond : 30 000 €	Plafond : 15 000 €

Source : Traitement mission.

## Annexe I

Cette diversité des financements versés par l'État selon le type de SIAE, tant dans les modalités d'allocation de l'aide que dans son montant, n'est pas justifiée par les spécificités de chacune des catégories de structure. Les types d'aides versées varient fortement d'une structure à l'autre essentiellement pour des raisons historiques et *a priori* sans lien direct avec les caractéristiques des populations prises en charge ou avec les résultats en termes d'insertion ou de retour à l'emploi.

**La mission considère que la coexistence de ces différents modes de financement étatiques à destination du secteur de l'IAE pèse sur la lisibilité des modes d'intervention publiques, constitue une source de complexité dans l'analyse du secteur et alimente le cloisonnement des différents types de structures.**

### ***1.1.1.3. La loi de finances initiales (LFI) pour 2013 comprend une disposition augmentant de 10 M€ la dotation prévue pour le secteur de l'IAE***

Un amendement parlementaire, adopté lors des débats sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2013, a majoré les crédits destinés au secteur de l'IAE à hauteur de 10 M€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Ces crédits portent sur l'action n° 2 (« amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail ») du programme n°102 « accès et retour à l'emploi »<sup>1</sup>. Ils représentent environ 5 % du budget total de l'État dédié au secteur, hors contrats aidés<sup>2</sup>.

Cette majoration pourra alimenter le financement d'une réforme globale du secteur, tel qu'évoqué par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social au cours des débats parlementaires.

### ***1.1.2. L'État intervient dans le secteur de l'IAE au travers du dispositif plus global des contrats aidés, en particulier au sein des ACI***

Le contrat unique d'insertion (CUI), sous ses diverses formes (CUI-CAE, CUI-CIE et emplois d'avenir), constitue une source de financement importante du secteur de l'IAE, en particulier pour les ACI.

Contrairement à l'aide au poste et à l'aide à l'accompagnement, le CUI ne s'adresse pas spécifiquement au secteur de l'IAE.

#### ***1.1.2.1. Le CUI « de droit commun » est majoritairement utilisé au sein des ACI***

Le CUI a été créé par la loi n°2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 afin de simplifier l'architecture préexistante du dispositif des contrats aidés, fondé sur quatre outils distincts<sup>3</sup>.

Le CUI comprend deux volets : le CUI-CIE dans le secteur marchand et le CUI-CAE dans le secteur non marchand (article L.5134-19-3 du code du travail). Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

---

<sup>1</sup> Pour davantage de précisions sur l'enveloppe de crédits dédiés à l'IAE, cf. annexe n° 3.

<sup>2</sup> L'enveloppe de crédits dédiés à l'IAE par l'État (hors contrats aidés) s'élève à 197 millions d'euros dans la LFI pour 2013. Les crédits destinés au financement des contrats aidés doivent s'y ajouter mais ils ne sont pas fléchés exclusivement sur les SIAE.

<sup>3</sup> Dans le secteur marchand : le contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), pour les bénéficiaires de minima sociaux, et le contrat initiative emploi (CIE) pour les bénéficiaires dont la liste est déterminée par arrêté préfectoral. Dans le secteur non marchand : le contrat d'avenir, pour les bénéficiaires de minima sociaux, et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour les bénéficiaires dont la liste est déterminée par arrêté préfectoral.

## Annexe I

Dans le secteur non marchand, le CUI-CAE est surtout utilisé dans les ACI, où ces contrats représentent la très grande majorité des modes de recrutement des salariés en insertion.

**Tableau 2 : Part des contrats aidés, en 2011, dans l'ensemble des salariés agréés au sein des ACI implantés dans les départements visités par la mission<sup>4</sup>**

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
<b>Nombre de salariés agréés dans l'ensemble des ACI</b>	398	452	149	12 087	443
<b>Dont contrats aidés</b>	398	436	126	11 857	318
<b>En %</b>	100 %	96 %	84,5 %	98 %	72 %

*Source : ASP.*

Le montant de la prise en charge de l'État au titre du CUI-CAE se calcule en fonction d'un pourcentage du montant brut du SMIC par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire de travail. Selon les termes de l'article L.5134-30-1 du code du travail, ce montant ne peut excéder 95 %. Un arrêté préfectoral régional liste les publics prioritaires.

Les ACI bénéficient d'une dérogation dans la mesure où, pour ces structures, le taux de prise en charge est porté à 105 %. Cette aide financière est cumulée avec l'aide à l'accompagnement versée également par l'État.

Les CUI-CAE utilisés par les ACI font partie de l'enveloppe globale de crédits dédiés à ce dispositif. Il n'y a pas d'enveloppe « sanctuarisée » au profit de ces structures, qui peuvent donc être confrontées aux fluctuations des crédits résultant des fréquents *stop and go* de la politique des contrats aidés.

Toutefois, il a été constaté en fin d'année 2010 que, lors des phases de ralentissement massif des prescriptions, le secteur de l'IAE était généralement préservé. La priorisation des prescriptions sur ce secteur fait d'ailleurs sens, dans la mesure où l'insertion étant la raison d'être de ces structures, l'absence de possibilité de recourir aux contrats aidés menacerait la pérennité de leur activité et leur existence même.

Les CUI peuvent également être utilisés par les AI dans le cadre des mises à disposition des salariés en insertion mais ce recours reste très marginal<sup>5</sup>. En cas d'utilisation, le taux de prise en charge applicable est celui de droit commun. Ce type de recrutement est délicat car il peut déboucher sur des situations de concurrence déloyale.

<sup>4</sup> Sous réserve de la fiabilité des données de l'ASP.

<sup>5</sup> En application d'une doctrine de la DGEFP, ce recours peut prendre la forme d'un CUI-CAE ou d'un CUI-CIE en fonction de la nature de la mise à disposition (auprès d'utilisateurs du secteur marchand ou non marchand).

## Annexe I

**Tableau 3 : Part des contrats aidés, en 2011, dans l'ensemble des salariés agréés au sein des AI implantées dans les départements visités par la mission<sup>6</sup>**

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
<b>Nombre de salariés agréés dans l'ensemble des AI</b>	2 163	11 693	1 003	4 585	377
<b>Dont contrats aidés</b>	3	11	3	22	8
<b>En %</b>	0,13 %	0,09 %	0,29 %	0,47 %	2,12 %

*Source : ASP.*

Dans le secteur marchand, le recours aux CUI-CIE par les EI et les ETTI est juridiquement possible. Toutefois, ce mode de recrutement est très rare en pratique. L'enveloppe limitée de crédits destinés au financement du CUI-CIE peut expliquer en partie ce constat, les prescripteurs devant par ailleurs favoriser les recrutements sous forme de CDI.

En cas d'utilisation, l'entreprise ne pourrait pas cumuler le CIE avec l'aide au poste. Ces recrutements se feraient donc, en toute logique, hors postes conventionnés. Le taux de prise en charge du contrat par l'État applicable serait celui de droit commun. Celui-ci est moins intéressant financièrement pour la structure que l'aide au poste.

Au-delà des recrutements de contrats aidés sur des postes de salariés en insertion, tous les types de structures peuvent, comme tout employeur, utiliser les CUI-CAE ou les CUI-CIE pour des postes de salariés permanents.

### **1.1.2.2. Les SIAE peuvent également recruter des emplois d'avenir**

Les emplois d'avenir constituent une forme de CUI, créés par la loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012.

Les emplois d'avenir s'adressent à trois catégories de jeunes :

- les jeunes sans emploi âgés de 16 à 25 ans au moment de la signature du contrat soit sans qualification, soit peu qualifiés (niveau CAP-BEP) et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi ; ils résident soit dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR), soit en outre-mer, soit dans les territoires dans lesquels les jeunes connaissent des difficultés particulières d'accès à l'emploi ;
- les jeunes reconnus travailleurs handicapés remplissant ces mêmes conditions peuvent accéder à un emploi d'avenir lorsqu'ils sont âgés de moins de 30 ans ;
- à titre exceptionnel, dans les ZUS, les ZRR et l'outre-mer, des jeunes peuvent être recrutés en emploi d'avenir jusqu'au niveau du premier cycle de l'enseignement supérieur, s'ils sont en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois.

<sup>6</sup> Sous réserve de la fiabilité des données de l'ASP.

## Annexe I

Les SIAE sont mentionnées dans la loi comme employeurs de droit commun des emplois d'avenir, y compris pour celles relevant du secteur marchand :

- ◆ les ACI peuvent recourir aux emplois d'avenir dédiés au secteur non marchand, dans les conditions de droit commun, avec une prise en charge à hauteur de 75 % par l'État pendant une durée minimale d'un an et maximale de trois ans, tant pour les salariés en insertion que pour les salariés permanents. Toutefois, en pratique, les ACI pourraient privilégier les recrutements de salariés en insertion sous forme de CUI-CAE classiques du fait du taux dérogatoire de prise en charge dont ils bénéficient (105 %). Les emplois d'avenir seront donc *a priori* plutôt utilisés pour des recrutements de salariés permanents ;
- ◆ les AI peuvent recourir aux emplois d'avenir dédiés au secteur non marchand, pour les salariés en insertion ou permanents et dans les conditions de droit commun, à savoir une prise en charge par l'État à hauteur de 75 % sur une durée comprise entre un et trois ans ;
- ◆ Les ETTI peuvent recourir aux emplois d'avenir dédiés au secteur marchand, pour les salariés en insertion ou permanents et dans les conditions de droit commun, à savoir une prise en charge à hauteur de 35 % par l'État entre un an et trois ans. Les recrutements se feront hors postes conventionnés ;
- ◆ Enfin, les EI peuvent, au même titre que les GEIQ (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification), recruter des salariés permanents ou en insertion via les emplois d'avenir selon des modalités dérogatoires (application d'un taux de prise en charge par l'État de 47 %<sup>7</sup> au lieu de 35 %), pendant un minimum d'un an et un maximum de trois ans<sup>8</sup>. Pour les salariés en insertion, ces recrutements interviendront hors postes conventionnés, selon des modalités en cours de précisions par la DGEFP. La prise en charge de ce type de contrat aidé sera plus faible que le montant versé par l'État à travers l'aide au poste. Ces emplois aidés dérogatoires ne feront pas l'objet d'un fléchage en termes de volumes. Il est à noter la situation particulière des EI constituées sous forme associative, qui peuvent utiliser, en tant que structure relevant du secteur non marchand, des emplois d'avenir pris en charge par l'État à un taux de 75 %.

Il reviendra au prescripteur d'apprécier si l'entrée en SIAE est la meilleure voie pour favoriser l'insertion professionnelle d'un jeune en fonction de son profil et des difficultés qu'il rencontre. Les SIAE pourront choisir de recruter des publics jeunes en emploi d'avenir ou selon leurs modalités habituelles. Les emplois d'avenir en SIAE seront mentionnés dans le dossier de conventionnement examiné lors des dialogues de gestion entre la structure et l'État et seront intégrés dans les objectifs négociés de retour à l'emploi<sup>9</sup>.

**Si la possibilité reconnue aux SIAE de recourir à des emplois d'avenir a du sens compte tenu de leur fonction d'accompagnement des salariés en insertion vers l'emploi durable, la mission considère que la mise en place d'un taux de prise en charge dérogatoire pour les EI et les GEIQ complexifie encore davantage le cadre de financement étatique de l'IAE.**

---

<sup>7</sup> Ce taux de prise en charge de 47 % correspond au taux maximum de prise en charge par l'État du CUI-CIE de droit commun.

<sup>8</sup> Circulaire DGEFP n°2012-21 du 1<sup>er</sup> novembre 2012 relative à la programmation des emplois d'avenir à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012.

<sup>9</sup> Circulaire DGEFP n°2012-20 du 2 novembre 2012 relative à la mise en œuvre des emplois d'avenir.

## Annexe I

Plus globalement, ce taux dérogatoire conduit à juxtaposer une nouvelle catégorie de contrats aidés : les emplois d'avenir pris en charge à 47 % coexistent ainsi avec les CUI-CAE de droit commun, les CUI-CIE de droit commun, les emplois d'avenir pris en charge à 75 % et les emplois d'avenir pris en charge à 35 %. Alors que les dichotomies CUI-CAE / CUI-CIE et emplois d'avenir du secteur non marchand / emplois d'avenir du secteur marchand sont cohérentes compte tenu de leurs champs d'application distincts, la spécificité reconnue aux EI et aux GEIQ en terme de taux de prise en charge pèsera de manière significative sur la lisibilité de ce nouveau dispositif, et plus généralement sur la politique des contrats aidés. Les SIAE devraient donc recourir aux emplois d'avenir dans les conditions de droit commun.

**Tableau 4 : Les contrats aidés utilisés dans le secteur de l'IAE, selon le type de structure**

	<b>Entreprise d'insertion</b>	<b>Entreprise de travail temporaire d'insertion</b>	<b>Association intermédiaire</b>	<b>Atelier et chantier d'insertion</b>
<b>CUI-CAE</b>	-	-	Oui, dans les conditions de droit commun, pour les salariés en insertion (utilisation marginale) et les salariés permanents	Oui, avec un taux de prise en charge de l'État dérogatoire de 105 % pour les salariés en insertion et dans les conditions de droit commun pour les salariés permanents
<b>CUI-CIE</b>	Possible juridiquement pour les salariés en insertion (hors postes conventionnés) mais utilisation quasiment inexistante, également possible pour les salariés permanents	Possible juridiquement pour les salariés en insertion (hors postes conventionnés) mais utilisation quasiment inexistante, également possible pour les salariés permanents	Oui, dans le cas particulier de mises à disposition auprès d'utilisateurs du secteur marchand	-
<b>Emplois d'avenir – secteur marchand</b>	Oui, avec un taux de prise en charge de l'État dérogatoire de 47 %, sur des postes de salariés en insertion (hors postes conventionnés) et de salariés permanents	Oui, dans les conditions de droit commun (taux de prise en charge de 35 %), sur des postes de salariés en insertion et de salariés permanents (hors postes conventionnés)	-	-
<b>Emplois d'avenir – secteur non marchand</b>	-	-	Oui, dans les conditions de droit commun (taux de prise en charge de 75 %), pour les salariés en insertion et les salariés permanents	Oui, dans les conditions de droit commun (taux de prise en charge de 75 %), pour les salariés en insertion et les salariés permanents

*Source : Traitement mission.*

### 1.1.3. Les exonérations sociales et fiscales dont bénéficient les SIAE ne sont pas harmonisées

#### 1.1.3.1. Le régime social applicable aux cotisations versées par les SIAE varie selon la catégorie de structure

- ◆ Les EI et les ETTI sont soumises au régime social de droit commun et peuvent donc à ce titre bénéficier des allègements généraux sur les bas salaires (« réduction Fillon ») prévus à l'article L.241-13 du code de la sécurité sociale.
  - Les EI bénéficient depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 de cet allègement de cotisations patronales de droit commun pour les salariés en insertion agréés par Pôle emploi.
  - Les ETTI bénéficient également de cet allègement de droit commun pour les salariés en mission de travail temporaire d'insertion agréés par Pôle emploi.

Cette mesure se traduit par une exonération totale des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et des allocations familiales pour les rémunérations inférieures ou égales à 1 SMIC. L'allègement est ensuite dégressif puis nul à partir de 1,6 SMIC. Les cotisations accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP) ne sont pas concernées. Pour les employeurs d'au moins 20 salariés, la structure bénéficie d'un allègement des cotisations patronales égal, au maximum, à 26 % du salaire brut. Pour les employeurs de moins de 20 salariés, cet allègement est égal à 28,1 %.

- ◆ Contrairement aux EI et ETTI, des régimes sociaux spécifiques s'appliquent aux cotisations des AI et ACI.

Les AI bénéficient d'un régime social *ad hoc*, prenant la forme d'une exonération totale de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales dans la limite de 750 heures rémunérées par an et par salarié, sans plafond de rémunération. En 2011, 72 400 effectifs étaient ainsi exonérés au sein de 850 structures pour un coût d'environ 80 M€<sup>10</sup>. Cette mesure n'est pas compensée car entrée en vigueur antérieurement à la loi n°94-637 du 25 juillet 1994. Instaurée en 1987, elle est prévue aux articles L.241-11 et D.241-6 du code de la sécurité sociale. Les cotisations patronales portant sur la partie de la rémunération excédant le plafond de 750 heures par an et par salarié étant dues par la structure, l'effet de seuil peut être important, d'autant que, pour cette part, l'AI n'est pas éligible à la réduction « Fillon » de droit commun.

Dans les ACI, le régime social applicable est celui en vigueur pour les CUI-CAE pour les salariés en insertion recrutés via ces contrats aidés. Il ne s'agit pas d'une mesure spécifiquement dédiée aux ACI, ce régime étant applicable à tous les employeurs de contrats aidés du secteur non marchand. A ce titre, l'article L.5134-31 du code du travail dispose que les embauches réalisées en CUI-CAE donnent droit à l'exonération des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales pendant la durée d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle (soit entre six mois et deux ans), dans la limite de 1 SMIC<sup>11</sup>. Cette mesure n'est pas compensée par l'État.

---

<sup>10</sup> Source : ACOSS, CCMSA.

<sup>11</sup> L'article D.5134-48 du code du travail prévoit que « le montant de l'exonération prévue au 1<sup>o</sup> de l'article L. 5134-31 est égal à celui des cotisations patronales au titre des assurances sociales et des allocations familiales correspondant à la fraction de la rémunération n'excédant pas le produit du salaire minimum de croissance par le nombre d'heures rémunérées, dans la limite de la durée légale du travail calculée sur le mois ou, si elle est inférieure, de la durée conventionnelle applicable dans l'établissement ».

## Annexe I

La multiplicité des régimes sociaux applicables aux SIAE constitue, au même titre que les aides directes versées par l'État aux structures, une source de complexité concernant le financement du secteur dans son ensemble. La question d'une harmonisation des mesures d'exonérations au profit des allègements de droit commun sur les bas salaires se pose, en particulier concernant l'exonération spécifique dont bénéficient les AI, injustifiée et source d'effets de seuil significatifs en cas de dépassement du plafond au-delà duquel la mesure n'est plus applicable.

Tableau 5 : Les exonérations sociales dont bénéficie le secteur de l'IAE, selon le type de structure

	Entreprise d'insertion	Entreprise de travail temporaire d'insertion	Association intermédiaire	Atelier et chantier d'insertion
Exonérations sociales applicables	Régime social de droit commun (allègements généraux sur les bas salaires – réduction Fillon)	Régime social de droit commun (allègements généraux sur les bas salaires – réduction Fillon)	Régime social spécifique : exonération totale de cotisations patronales dans la limite de 750h par an et par salarié	Régime social du CUI-CAE : exonération totale de cotisations patronales dans la limite de 1 SMIC

Source : Traitement mission.

### 1.1.3.2. Le régime fiscal applicable aux SIAE est également variable d'une structure à l'autre

Contrairement au régime social, le régime fiscal est moins dépendant du type de SIAE (AI, ACI, EI, ETTI) que des conditions d'exercice de l'activité.

En règle générale, les SIAE sont considérées comme des structures lucratives<sup>12</sup>.

L'article 206-1 du code général des impôts apporte des précisions concernant l'application de l'impôt sur les sociétés : *sous réserve des dispositions des articles 8 ter, 239 bis AA, 239 bis AB et 1655 ter, sont passibles de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes dans les conditions prévues au IV de l'article 3 du décret n° 55-594 du 20 mai 1955 modifié, les sociétés coopératives et leurs unions ainsi que, sous réserve des dispositions des 6° et 6° bis du 1 de l'article 207, les établissements publics, les organismes de l'État jouissant de l'autonomie financière, les organismes des départements et des communes et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif.*

La forme juridique adoptée par un certain nombre de SIAE (SA, SARL, SCIC, etc.), en particulier les EI et les ETTI, les rend donc automatiquement assujetties à l'impôt sur les sociétés, dans les conditions de droit commun.

Pour les structures non soumises aux dispositions du 1 de l'article 206 du code général des impôts, le régime applicable dépend de la nature, lucrative ou non lucrative, des activités exercées par les structures, selon le schéma récapitulé dans le tableau suivant.

<sup>12</sup> La mission précise qu'elle présente ici la doctrine de la direction de la législation fiscale (DLF). La direction générale des finances publiques (DGFIP) propose en effet une autre interprétation.

## Annexe I

**Tableau 6 : Différents cas d'imposition applicables**

	Activités lucratives prépondérantes	Activités non lucratives prépondérantes	
		Recettes lucratives annuelles inférieures ou égales à 60 000 €	Recettes lucratives annuelles supérieures à 60 000 €
Impôt sur les sociétés	Taxation de toutes les activités	Hors champ de l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun. Dans le champ de l'impôt sur les sociétés à taux réduit pour les revenus patrimoniaux.	Taxation au choix de l'organisme de toutes les activités ou, si sectorisation, des seules activités lucratives (et des revenus patrimoniaux).
Contribution économique territoriale	Taxation des seules activités lucratives	Exonération	Taxation des seules activités lucratives
TVA	Taxation de toutes les activités (sauf application d'une autre mesure d'exonération)	Exonération	Taxation des activités lucratives et ouverture des droits à déduction en fonction des règles applicables aux redevables partiels.

*Source : Bulletin officiel des impôts 4H-5-06 n°208 du 18 décembre 2006 – traitement mission.*

Les activités des AI sont considérées comme ayant un caractère lucratif par nature puisqu'elles sont en concurrence avec des entreprises et que les conditions d'exercice de leur activité peuvent être considérées comme similaires à celles du secteur lucratif, notamment au regard de la nature des prestations rendues et du public visé<sup>13</sup>. Par conséquent, les AI devraient être soumises à l'impôt sur les sociétés de droit commun. Cependant, l'article 206-5bis du code général des impôts prévoit que ces structures sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions mentionnées à l'article 206-5 du code général des impôts, à savoir un assujettissement au taux réduit et uniquement pour les revenus patrimoniaux, en raison, notamment de la reconnaissance par l'État de l'utilité sociale de leurs missions. Ce statut entraîne donc une dérogation au principe d'imposition fixé à l'article 206-1 du même code<sup>14</sup>.

Les AI sont par ailleurs exonérées de TVA, de contribution économique territoriale et de taxe d'apprentissage. Au titre de la TVA, l'exonération représente une dépense fiscale de l'État s'élevant à 60 M€.

Enfin, la situation des ACI est généralement appréciée *in concreto*, au regard des conditions d'exercice de l'activité, afin de garantir les règles de concurrence et d'équité fiscale entre les différents acteurs économiques. Ces structures sont en effet susceptibles de concurrencer les EI organisées sous la forme de sociétés, qui sont assujetties aux impôts commerciaux dans les conditions de droit commun. Les ACI doivent donc être soumis à un régime fiscal similaire aux EI dès lors qu'ils exercent leurs activités dans les mêmes conditions que celles-ci. Il ne peut en aller autrement que dans les cas où les ACI exercent leur activité dans des conditions s'éloignant significativement de celles prévalant pour une entreprise du secteur lucratif<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Extrait de la réponse ministérielle à une question écrite posée par M. le Député Pierre Morange (JO AN du 17/11/2009 p. 10 839 n° 45097).

<sup>14</sup> Analyse développée dans le BOFIP 10-50-30-40 du 12 septembre 2012.

<sup>15</sup> Extrait de la réponse ministérielle "Roubaud" (JO AN du 20 mars 2007, n° 116752 p, 2869).

## Annexe I

En tant qu'employeurs de CUI-CAE, les ACI bénéficient des exonérations fiscales attachées au dispositif des contrats aidés. En effet, selon les termes de l'article L.5134-31 du code du travail, les embauches réalisées en CUI-CAE donnent droit à l'exonération de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et des participations dues par les employeurs au titre de l'effort de construction.

### **1.1.4. L'État mobilise par ailleurs d'autres types de financement au profit du secteur**

#### **1.1.4.1. Le fonds départemental d'insertion (FDI) est un levier de l'État visant à financer des initiatives locales en matière d'IAE**

Prévu à l'article R.5132-44 du code du travail, le FDI est un fonds de l'État institué dans chaque département afin de mobiliser des financements versés aux acteurs de l'IAE (les structures conventionnées avec l'État mais également les têtes de réseaux).

Selon les termes de l'article R.5132-46 du code du travail, il existe plusieurs types de financement :

- des aides au conseil (à hauteur de 70 % du montant des études réalisées dans la limite de 15 000 € par opération), qui peuvent être très variées : aides pour les organismes désirant créer une SIAE à identifier et à établir un projet économique, financier et social réaliste et à réaliser à cette fin des études de marché et toute autre démarche préalable à la création d'une structure, aides à la modernisation et à la diversification des activités, participation à la réalisation d'expertises dans des domaines tels que le développement commercial, l'organisation de la production, la mise en place de nouvelles techniques, la gestion financière, l'identification et la réalisation des adaptations nécessaires pour que les conditions d'exercice de l'activité soient adaptées au projet social ;
- des aides au démarrage (création de nouvelles SIAE), au développement (financement de projets d'investissements de croissance ou d'investissements nécessaires à une réorientation des activités imposée par les évolutions du marché) et, à titre exceptionnel, à la consolidation (soutien des efforts de redressement des structures soumises à des difficultés passagères, avec un plafonnement à 22 500 €) de l'activité des organismes.

Le dispositif est plus précisément décrit dans la circulaire de la DGEFP n°2005/28 du 28 juillet 2005 relative aux fonds départementaux d'insertion.

La structure sollicitant du FDI dépose une demande de conventionnement auprès de la DIRECCTE. Cette demande est ensuite soumise à l'avis du CDIAE.

L'aide est versée par l'ASP en deux fois, sous forme d'une avance de 40 % du montant total de l'aide lors de la signature de la convention et le solde en fonction du bilan de la réalisation des actions approuvé par l'État.

Près de 21 M€ sont prévus au titre du FDI dans la LFI pour 2013. Toutefois, l'enveloppe des crédits de l'État dédiés à l'IAE étant fongible, le FDI constitue parfois une variable d'ajustement finançant les aides au poste ou à l'accompagnement versées aux structures. Il s'agit également d'un levier fréquemment utilisé dans le cadre des expérimentations menées dans le secteur de l'IAE.

### 1.1.4.2. L'État intervient également par l'intermédiaire du cofinancement des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA)

Les FDI et les DLA sont deux leviers différents.

- ◆ Alors que le FDI constitue un financement étatique, le DLA est un dispositif d'appui et de conseil proposé localement par une structure porteuse. Toutefois, l'aide au conseil versée dans le cadre du FDI est souvent articulée avec la mobilisation d'un DLA auprès d'une structure.
- ◆ Alors que le FDI est un fonds spécialement dédié à l'IAE, le champ d'intervention des DLA est plus large et dépasse ce secteur. Le DLA accompagne ainsi toutes les structures développant des activités et services d'utilité sociale créateurs d'emplois. A ce titre, 15 % des structures accompagnées en 2011 étaient des SIAE (dont près de 50 % des ACI).
- ◆ Alors que le FDI est un fonds de l'État, le DLA est un dispositif cofinancé par l'État, la Caisse des dépôts, les collectivités territoriales et le FSE.

Le tableau suivant présente l'organisation du dispositif.

**Tableau 7 : Le dispositif d'appui aux activités et services d'utilité sociale**

Échelon	Instance	Fonction
Local	DLA (Dispositif local d'accompagnement)	Instance technique d'accompagnement local
Régional	C2RA (Centre régional de ressources et d'animation)	Pilotage et animation régionaux
National	AVISE (Agence de valorisation des initiatives socioéconomiques)	Animation du réseau, apports des outils méthodologiques, formation technique des intervenants
	CNAR (Centre national d'appui et de ressources)	Diffusion des outils, apport d'un appui technique par filière aux DLA et C2RA, évaluation de l'impact Les CNAR sont généralement sectoriels (culture, sport, environnement, médico-social) mais deux sont transversaux : IAE et financement

*Source : Traitement mission.*

Concrètement, le DLA permet à la structure bénéficiaire de réaliser, avec la structure porteuse, un diagnostic partagé de sa situation et de ses besoins en termes d'appui. Suite au diagnostic, le DLA peut solliciter un prestataire (cabinet de conseil) afin d'assurer un accompagnement de la structure. Les ingénieries ainsi réalisées peuvent porter sur différents aspects (aspects économiques et financiers, organisation interne et ressources humaines, communication, professionnalisation, stratégie de consolidation, etc.) et être individuelles ou collectives.

Il est à noter que si les SIAE ne sont pas la cible unique des interventions des DLA, ces structures ont, dans certains territoires tels que le Doubs, en grande partie bénéficié de ce dispositif. Ce département prévoit ainsi un accompagnement par le DLA de tous les porteurs de projets avant présentation de leur dossier de conventionnement en CDIAE.

Par ailleurs, en 2009, plus de 1 000 SIAE ont bénéficié de l'appui d'un DLA dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement. En 2010, 700 SIAE bénéficiaires ont été recensées, pour un budget total des ingénieries d'environ 2,7 M€.

## Annexe I

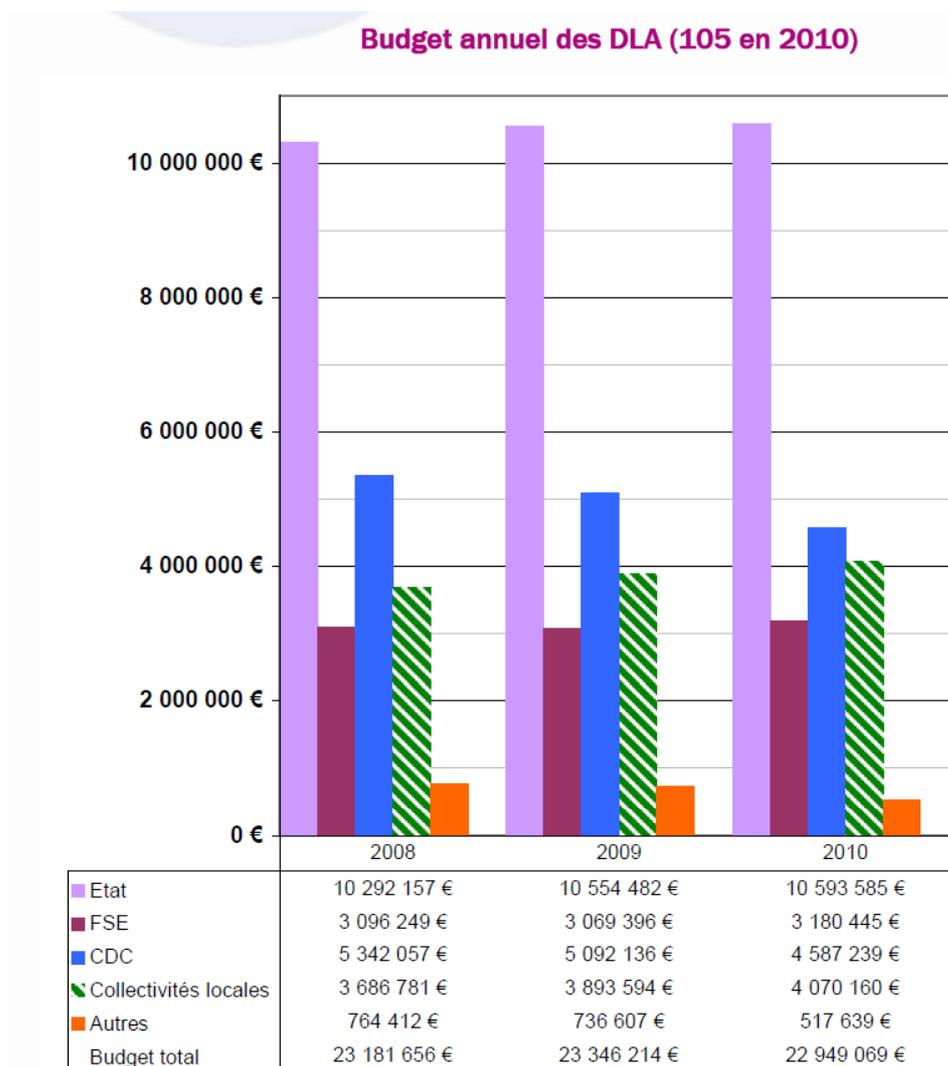
**Tableau 8 : Budget des ingénieries mobilisées dans le cadre du DLA en 2010, par type de SIAE**

	ACI	AI	EI	ETTI
<b>Nombre de structures bénéficiaires en 2010</b>	351	223	108	19
<b>Budget des ingénieries DLA en 2010 (en k€)</b>	1 285	811	534	85

*Source : CNAR-IAE, L'activité du DLA dans le secteur de l'IAE en 2010 – traitement mission.*

Enfin, concernant la part des différents financeurs au sein du dispositif, la mobilisation de l'État et du FSE est stable, celle des collectivités territoriales augmente et celle de la Caisse des dépôts diminue.

**Graphique 1 : Evolution du budget annuel des DLA entre 2008 et 2010, par type de financeur**



*Source : Avise, bilan de l'activité du DLA en 2010.*

Dans le cadre du présent rapport, la mission n'a pas analysé de manière approfondie le fonctionnement des DLA, un rapport récent de l'IGAS ayant été consacré à ce sujet<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> IGAS, « Evaluation du dispositif local d'accompagnement », février 2012.

### ***1.1.4.3. L'État est amené à mobiliser des financements en faveur du secteur de l'IAE dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)***

Les CUCS ont succédé aux contrats de ville en 2007. Il s'agit d'un instrument contractuel entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de la politique de la ville afin de coordonner les interventions entre les partenaires et cibler des thématiques prioritaires au bénéfice des quartiers en difficulté.

Près de 500 CUCS ont été signés en 2007 puis prorogés en 2010 jusqu'au 31 décembre 2014. Les partenaires de l'État sont essentiellement les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de rattachement et, dans une moindre mesure, les conseils régionaux et généraux.

Cette contractualisation comporte des programmes d'actions pluriannuels composés de champs prioritaires, déterminés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). L'accès à l'emploi et le développement économique figurent parmi ces priorités.

Dans ce cadre, des financements peuvent être mobilisés par les partenaires en faveur des SIAE, sur le fondement d'appels à projets. Ces financements sont très variables en fonction des contrats. Ils proviennent de l'État (par l'intermédiaire de l'Acsé) ou des collectivités territoriales cosignataires des CUCS.

Le programme « IAE » de l'Acsé, correspondant au financement de l'État, prévoit depuis 2010 des montants budgétaires stables à hauteur de 8 M€ par an, versés au titre des CUCS. Sur ces 8 M€, 5,2 M€ en 2010 et 5,7 M€ en 2011 ont été versés à des SIAE. En revanche, aucune donnée fiable concernant les compléments provenant des collectivités territoriales n'est connue.

### ***1.1.4.4. Outre les SIAE, l'État verse des aides aux têtes de réseaux du secteur***

Les financements étatiques du secteur de l'IAE ne sont pas dédiés aux seules structures. En effet, l'État verse également des aides aux principales têtes de réseaux. Ces financements peuvent intervenir à deux niveaux : au niveau national, par l'intermédiaire de la DGEFP ou de la DGCS, et au niveau déconcentré, à travers les DIRECCTE.

Au niveau central, deux critères sont utilisés par la DGEFP :

- la représentativité, qui constitue le critère le plus important (la tête de réseau doit recenser un minimum de 300 structures adhérentes ou couvrir au moins 7 000 salariés en insertion par an, avec un relais dans au moins 10 régions) ;
- le caractère généraliste de la tête de réseau (couverture de tous les secteurs d'activité).

En application de ces critères, les têtes de réseaux suivantes ont été financées par la DGEFP : le CNEI, le COORACE, Chantier école, la FNARS et le CNLRQ. Une exception a été faite pour Jardins de Cocagne, réseau financé depuis 2000 mais qui n'associait en 2008 que 70 jardins biologiques à vocation d'insertion sociale et professionnelle. En 2011, ce financement s'élevait à 560 000 €, dont 90 000 € versé au CNAR-IAE (centre national d'appui et de ressources de l'IAE).

Les aides sont déterminées suite à des négociations annuelles conduites entre les têtes de réseaux de l'IAE et les services de la DGEFP. Toutefois, ces financements ne sont pas modulés en fonction de la performance. La négociation porte sur l'offre de services des réseaux et la sélection des actions financées par la DGEFP. Celle-ci n'est cependant pas en capacité de vérifier que les aides ainsi versées ont réellement été investies sur les actions sélectionnées.

## Annexe I

Au niveau déconcentré, les financements mobilisés par les DIRECCTE ont été recensés par la DGEFP à travers une enquête réalisée en 2011<sup>17</sup>. Ils sont majoritairement imputés sur le FDI. Ils sont répartis entre les représentants locaux des réseaux nationaux de l'IAE, les inter-réseaux (regroupement de représentants locaux de réseaux nationaux) et divers collectifs régionaux ou départementaux sans lien avec les réseaux nationaux.

Les représentants locaux des réseaux nationaux (UREI, FNARS, COORACE, Chantier école) bénéficient de 50 % des aides, contre 30 % pour les inter-réseaux (GARIE en Aquitaine, PRADIE en Franche-Comté, etc.). Les montants totaux alloués sont estimés à environ 1,5 M€ par an mais de fortes disparités entre les territoires peuvent être constatées (alors que la Franche-Comté alloue plus de 100 000 €, la Bourgogne mobilise moins de 25 000 €). Les financements sont souvent reconduits d'année en année.

Il est difficile d'avoir une répartition claire des types d'actions subventionnées par les DIRECCTE mais il semblerait que quatre catégories puissent être distinguées : la professionnalisation des SIAE, le développement et la création des SIAE, les actions en lien avec les clauses d'insertion dans les marchés publics, ainsi que l'appui aux démarches qualité.

Enfin, les réseaux sont également financés par l'État à travers les crédits de la DGCS, sur le fondement du programme budgétaire n°177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ». A ce titre, en 2012, les têtes de réseaux suivantes ont fait l'objet d'un financement : AVISE, ADIE<sup>18</sup>, COCAGNE, Chantier école, COORACE, CNEI, CNLRQ, Emmaüs France, Emmaüs Défi et la FNARS, pour un montant total s'élevant à près de 900 000 €. En principe, la convocation de la DGCS aux négociations annuelles entre la DGEFP et les têtes de réseaux permet une articulation minimale des financements. Les montants mobilisés par les deux administrations centrales semblent réciproquement connus, tout comme les types d'actions financées.

La mission considère que les financements mobilisés par la DGEFP en faveur des têtes de réseaux sont aujourd'hui confrontés à quatre limites :

- ◆ l'objet des financements manque de clarté et n'est pas toujours adéquat : à titre d'exemple, des financements sont accordés pour aider les têtes de réseaux à faire des observatoires en interne, alimentant ainsi une logique d'empilement et de cloisonnement du secteur, alors même que la mise en place d'un observatoire indépendant serait plus fiable et plus exhaustif en termes de consolidation de données ;

**Proposition n° 1 : Procéder à une remise à plat des aides versées par l'État aux têtes de réseaux et créer un observatoire indépendant de l'IAE, positionné au sein du CNAR-IAE, dans une optique de mutualisation. Cette mise en place impliquerait la suppression des financements publics accordés aujourd'hui aux têtes de réseaux pour faire des observatoires en interne, ces outils contribuant à alimenter la logique d'empilement et de cloisonnement du secteur.**

- ◆ les têtes de réseaux ne font pas l'objet d'un dialogue de gestion suffisamment formalisé avec la DGEFP : celui-ci se limite souvent à une simple négociation sur les actions qui seront financées par l'État et à la signature d'une convention dont la portée est faible ;
- ◆ les aides versées ne sont pas modulées en fonction de la performance des têtes de réseaux, qu'il s'agisse des financements mobilisés par le niveau central ou déconcentré ;

**Proposition n° 2 : Mettre en place un contrat de performance entre l'État et les têtes de réseaux afin d'instaurer un pilotage sur la base d'objectifs cibles à atteindre ainsi qu'une modulation des financements versés, à moyens constants voire réduits du fait de la suppression du financement des observatoires.**

---

<sup>17</sup> Cette enquête est limitée dans la mesure où seules 17 DIRECCTE ont répondu au questionnaire et celles-ci n'ont pas systématiquement indiqué les montants versés.

<sup>18</sup> L'ADIE, association pour le droit à l'initiative économique, aide des chômeurs à créer leur entreprise via des solutions de microcrédit. Elle ne fait donc pas partie du secteur de l'IAE au sens strict.

## Annexe I

- ◆ en l'absence d'instruction spécifique sur le sujet, l'articulation entre les financements de la DGEFP et ceux mobilisés au niveau déconcentré par les DIRECCTE en faveur des têtes de réseau n'est pas suffisante, ce qui nuit à la visibilité du financement global des réseaux et peut masquer des financements croisés au sein même de l'État.

**Proposition n° 3 : Publier une instruction spécifique visant à articuler les financements de la DGEFP avec ceux mobilisés au niveau déconcentré par les DIRECCTE à destination des têtes de réseaux.**

### 1.2. Au-delà de la complexité du mode de financement du secteur par l'État, celui-ci ne prend pas suffisamment en compte les caractéristiques et l'efficacité des structures

#### 1.2.1. Les aides versées par l'État aux structures de l'IAE sont majoritairement forfaitaires

La multiplicité des aides versées par l'État au secteur de l'IAE constitue une source de complexité importante, d'autant que d'autres financeurs (FSE, collectivités territoriales) interviennent auprès des SIAE à travers divers dispositifs.

Au-delà de cette complexité, le caractère majoritairement forfaitaire des financements mobilisés par l'État empêche la prise en compte des caractéristiques, de l'efficacité et de la qualité des structures lors du versement des aides (performance globale, efficacité de la structure à insérer socialement et professionnellement les salariés bénéficiaires, qualité de la gestion financière, etc.).

Les financements mobilisés par l'État vis-à-vis du secteur de l'IAE dans le cadre des CUCS et des DLA sont exclus de l'analyse de la mission dans la mesure où ces aides sont spécifiques : cofinancement indirect dans le cas des DLA, cofinancement sur la base d'appels à projet liés à la politique de la ville dans le cas des CUCS.

Concernant les autres types de financement mobilisés par l'État, la mission distingue trois catégories.

**Tableau 9 : Nature forfaitaire ou modulable des aides versées par l'État au secteur de l'IAE**

	Aide au poste EI / ETTI	Aide à l'accompagnement AI / ACI	Contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir)	FDI	Financement des têtes de réseaux
Nature de l'aide	Forfaitaire	Modulation mais grandes disparités selon le territoire	Forfaitaire	Aide ponctuelle modulable en fonction du projet	Forfaitaire

*Source : Traitement mission.*

- ◆ La première catégorie regroupe les financements mobilisés dans le cadre du FDI, destinés à des actions précises et ponctuelles dont le versement n'est pas forfaitaire

Le FDI n'est pas forfaitaire et automatique comme l'aide au poste versée aux EI et aux ETTI. Cette aide est modulable en fonction du projet de la structure. Son montant est déterminé par le préfet et modulé dans la limite des plafonds. Il doit tenir compte de l'ensemble des financements publics et privés accordés pour le projet<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Circulaire DGEFP n°2005/28 du 28 juillet 2005 relative aux fonds départementaux d'insertion.

## Annexe I

Les critères analysés sont notamment économiques, budgétaires et sociaux. Enfin, l'article R.5132-47 du code du travail dispose que *le préfet peut subordonner l'attribution de ces aides à des engagements de l'organisme concernant le suivi des actions financées*. Une évaluation est prévue sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, mis en place dans le cadre d'un comité de pilotage. Cette évaluation peut conduire à modifier les axes de travail voire à faire cesser le conventionnement FDI lorsque l'écart entre les objectifs fixés et les résultats effectifs est significatif.

- ◆ La deuxième catégorie regroupe les aides à l'accompagnement versée par l'État aux AI et aux ACI, qui font l'objet d'une modulation reconnue par le code du travail mais très variable en pratique

Ces financements font l'objet d'une modulation, dans la limite d'un plafond fixé à 30 000 € pour les AI et à 15 000 € pour les ACI.

Pour les AI, l'article R.5132-23 du code du travail prévoit que le montant annuel de l'aide prévue est déterminé pour chaque structure par le préfet en fonction des critères suivants :

- caractéristiques des personnes qu'il est envisagé d'accueillir ;
- nombre de salariés mis à disposition ;
- modalités d'accompagnement de ces salariés, notamment de la qualité de celui-ci ;
- accord conclu par l'AI avec les partenaires locaux contribuant à l'insertion sociale et professionnelle de ces salariés.

Cette disposition réglementaire est précisée par l'instruction DGEFP n°2005/37 du 11 octobre 2005 relative aux AI et aux modalités de gestion de l'aide à l'accompagnement. Celle-ci souligne que l'attribution de l'aide n'est pas automatique et que, dans ce cadre, les territoires disposent d'une grande liberté d'appréciation. Elle décrit par ailleurs plus précisément les critères recensés dans le code du travail.

En 2009, le montant moyen versé aux AI au titre de l'aide à l'accompagnement s'élevait à près de 18 000 €<sup>20</sup>, par structure.

Pour les ACI, l'article R.5132-38 du code du travail prévoit que le montant annuel est déterminé par le préfet en fonction des critères suivants :

- nombre d'ACI portés par l'organisme conventionné ;
- caractéristiques du public accueilli ;
- nombre de salariés embauchés ;
- modalités d'accompagnement de ces salariés, notamment de la qualité du projet d'accompagnement et des partenariats conclus avec les acteurs institutionnels locaux pouvant contribuer à l'insertion sociale et professionnelle de ces salariés ;
- objectif de taux de retour à l'emploi retenu.

Cette disposition réglementaire est précisée par la circulaire DGEFP n°2005/41 du 28 novembre 2005 relative aux ACI. Celle-ci dispose explicitement que l'aide à l'accompagnement ne doit pas être attribuée systématiquement à tous les ACI. Son attribution doit au contraire faire l'objet d'une discussion avec l'État lors de l'instruction du dossier. Dans la continuité des dispositions figurant dans le code du travail, la circulaire énumère plus précisément le contenu des critères de la modulation, sans aller jusqu'à définir une pondération. Enfin, elle souligne que le préfet peut préciser les critères d'attribution sur la base d'une charte élaborée par l'ensemble des acteurs concernés, après avis du CDIAE.

---

<sup>20</sup> Source : DGEFP.

## Annexe I

En 2009, le montant moyen versé aux ACI au titre de l'aide à l'accompagnement s'élevait à plus de 10 500 €<sup>21</sup>, par structure.

Les dispositions du code du travail et des circulaires de 2005 laissent aux territoires de grandes marges de manœuvre dans la mise en application de cette modulation. Celle-ci est donc variable en pratique, qu'il s'agisse des AI ou des ACI.

La DGEFP a réalisé une enquête fin 2011 auprès des DIRECCTE pour avoir une vision consolidée des pratiques en matière de modulation de l'aide à l'accompagnement versée aux AI et aux ACI. Cette enquête montre<sup>22</sup> que la grande majorité des UT prend en compte la taille des effectifs pour moduler les aides, à travers le nombre de personnes suivies, le nombre d'accompagnateurs socioprofessionnels ou le nombre d'heures travaillées. Concernant l'examen de la qualité du projet socioprofessionnel et la négociation des objectifs de retour à l'emploi, la majorité des UT utilise le taux d'encadrement de la structure, la qualification du personnel encadrant, les actions de professionnalisation, les types de publics pris en charge et les taux de retour à l'emploi. A l'inverse, certains autres critères sont moins utilisés tels que l'accompagnement personnalisé (périodes d'immersion, solutions aux problématiques périphériques, etc.), les partenariats et la connaissance par la structure des institutions, les actions de mutualisation des formations salariés en insertion / salariés permanents, ainsi que des éléments de contexte comme la situation géographique ou économique de la structure.

En termes de mise en œuvre des critères, l'enquête montre que les modalités utilisées par les UT sont très variables :

- détermination d'un socle minimal : 4 700 € minimum pour chaque AI dans le département du Nord, 5 443 € minimum par ACI dans le département de la Meurthe ;
- détermination d'une grille et d'une pondération ;
- détermination d'un plafond (différent du plafond réglementaire) : un montant de 390 € par salarié accompagné, pour un maximum de 22 000 € par AI est ainsi fixé dans le département du Gard ;
- introduction d'éléments forfaitaires : bonus de 2 000 € par structure implantée en zone rurale dans le département des Pyrénées-Orientales.

Au final, la diversité porte moins sur l'identification des critères (qui sont par ailleurs explicitement énumérés dans le code du travail et les circulaires de 2005) que sur leur application, à travers des pondérations variables lorsqu'elles existent. Les départements visités par la mission sont représentatifs de la diversité des pratiques mises en exergue par l'enquête. Chacun présente des modalités de répartition propres, avec des critères de modulation dont les clés de répartition sont variées.

---

<sup>21</sup> Source : DGEFP.

<sup>22</sup> Les résultats analysés de l'enquête portent sur les réponses de 53 UT.

Annexe I

Tableau 10 : Modalités de versement de l'aide à l'accompagnement aux AI et aux ACI dans les départements visités par la mission

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
<b>Aide versée aux AI</b>	<p>Critère « activité » - heures de mise à disposition (50 % de la subvention globale)</p> <p>Critère « poids de l'encadrement » (20 % de la subvention globale)</p> <p>Critère « précarité des publics » (10 % de la subvention globale)</p> <p>Critère « taux de sorties positives » (10 % de la subvention globale)</p> <p>Critère de régulation pour accompagner la fragilité financière des SIAE - point de référence : subvention octroyée en n-1 (10 % de la subvention globale).</p>	<p>Modulation sur la base d'une grille d'analyse comprenant 35 points :</p> <p>Critère accompagnement social et professionnel (30 points) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adaptation au poste de travail (10 points) : atelier d'évaluation (3 points), accompagnement sur site (2 points), formations au poste de travail (5 points),</li> <li>- encadrement au poste de travail (10 points) : acquisition de savoir être et de savoir faire avant la 1<sup>ère</sup> mise à disposition (5 points), acquisition de savoir être et de savoir faire après la 1<sup>ère</sup> mise à disposition (5 points),</li> <li>- accompagnement social (5 points) : freins à l'emploi ateliers individuels (3 points), freins à l'emploi ateliers collectifs (2 points),</li> <li>- accompagnement professionnel - préparation de la sortie (5 points) : relations salariés en insertion et employeurs (2 points), aide à la recherche d'emploi (3 points)</li> </ul> <p>Critère formation hors poste de travail (5 points).</p>	<p>L'aide à l'accompagnement était jusqu'en 2011 attribuée sur la base générale de la qualité du projet d'insertion. Il a cependant été constaté que l'attribution de l'aide à l'accompagnement des AI est assez hétérogène et peut être perçue comme source d'inégalité par les AI.</p> <p>Il a donc été convenu, en accord avec les partenaires du CDIAE de geler le montant de l'aide à l'accompagnement en 2011, dans l'attente de la définition précise des critères d'attribution de cette aide. Les AI en ont été informées lors du dialogue de gestion.</p> <p>Une pondération est prévue à partir de 2013 (après passage en CDIAE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- critère activité (5 000 € max)</li> <li>- critère résultats (5 000 € max)</li> <li>- critère qualité de l'accompagnement (20 000 € max).</li> </ul> <p>L'objectif est de mieux mettre en corrélation les moyens d'accompagnement social et professionnel mis en œuvre par les AI avec l'origine du public accueilli, l'ouverture vers le secteur marchand, le territoire d'intervention et la qualité des sorties des personnes en insertion.</p>	<p>Critère activité (25 %) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- volume d'heures de mise à disposition (10 %),</li> <li>- nombre moyen d'heures de mise à disposition par salarié (15 %)</li> </ul> <p>Critère accompagnement (20 %) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- compétence des salariés permanents (5 %),</li> <li>- caractéristiques des publics concernés (10 %),</li> <li>- niveau de partenariat (5 %)</li> </ul> <p>Critère objectifs emploi (30 %)</p> <p>Critère actions spécifiques et / ou innovantes (25 %)</p>	<p>L'aide à l'accompagnement est attribuée en fonction de la qualité du projet d'insertion, la taille de la structure et le nombre d'encadrants et permanents de la structure.</p> <p>Critère de la qualité de l'encadrement : la structure doit avoir un encadrant socioprofessionnel pour 12 personnes.</p> <p>Si le critère d'accompagnement socioprofessionnel n'est pas rempli l'aide n'est pas accordée.</p> <p>Critère du nombre de personnes accompagnées. Examen de l'action menée si c'est une demande de renouvellement ou de la qualité du projet plus particulièrement si c'est une première demande. Examen des résultats du bilan de sortie à l'issue de l'accompagnement.</p>
<b>Aide versée aux ACI</b>	<p>Critère « activité » (30 % du budget disponible)</p>	<p>Contrairement à l'aide versée aux AI, il n'y a pas de modulation de l'aide à l'accompagnement des ACI (ni dans</p>	<p>L'aide à l'accompagnement était jusqu'en 2011 attribuée sur la base générale de la qualité du projet d'insertion. Il a cependant</p>	<p>Critère accompagnement (65 %) :</p>	<p>L'aide à l'accompagnement est attribuée en fonction de la qualité du projet</p>

## Annexe I

	<b>Doubs</b>	<b>Haut-Rhin</b>	<b>Landes</b>	<b>Nord</b>	<b>Seine-Saint-Denis</b>
	<p>Critère « encadrement » (30 % du budget disponible) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nombre de salariés accompagnés (15 %)</li> <li>- nombre d'ETP d'encadrement socioprofessionnel (15 %)</li> </ul> <p>Critère « précarité » (15 % du budget disponible)</p> <p>Critère « sortie » (15 % du budget disponible) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sorties en emploi durable (50 %)</li> <li>- sorties en emploi de transition (35 %)</li> <li>- sorties positives (15 %)</li> </ul> <p>Réajustement (10 % du budget disponible) : zone non couverte par un PLIE, SIAE à taille critique, nouvel ACI, etc.).</p>	<p>le Haut-Rhin, ni dans le Bas-Rhin). Les dossiers de demande sont présentés en CDIAE, mais il n'existe par de grilles d'instruction qui permettrait de faire varier l'aide à l'accompagnement en fonction de critères dont la pondération serait validée par le CDIAE.</p> <p>Le montant de l'aide versé varie donc à la marge (sauf exception, l'aide versée aux ACI en 2011 s'élève à 15 000 € par structure).</p> <p>La DIRECCTE réfléchit à la mise en place de conditions d'attribution de l'aide à l'accompagnement. Une voie possible serait de s'appuyer sur une charte comme souligné dans la circulaire de 2005 sur les ACI, document qui pourrait prévoir une modulation de l'aide en fonction des moyens consacrés à l'accompagnement.</p> <p>L'expérimentation menée en 2011 dans le Haut-Rhin orienterait vers une modulation de l'aide en fonction des axes d'intervention des structures.</p> <p>Ce type de réflexion reste à ce stade cantonné au niveau des techniciens en interne.</p>	<p>été constaté que l'attribution de l'aide à l'accompagnement des ACI est extrêmement hétérogène (de 2 000 à 15 000 € par ACI) sans que cette échelle de variation soit toujours justifiée par la différence des moyens mis en œuvre et résultats obtenus. Ces différences sont en outre perçues comme source d'inégalité par les ACI.</p> <p>Il a donc été convenu, en accord avec les partenaires du CDIAE de geler le montant de l'aide à l'accompagnement en 2011, dans l'attente de la définition précise des critères d'attribution de cette aide. Les ACI en ont été informées lors du dialogue de gestion.</p> <p>Une pondération est prévue à partir de 2013 (après passage en CDIAE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- critère effectif de l'ACI (50 % de la subvention globale) ;</li> <li>- critère appréciation qualitative portée sur l'accueil, l'accompagnement social et professionnel, la formation, le développement de la structure (40 % de la subvention globale) ;</li> <li>- critère satisfaction des objectifs (10 % de la subvention globale).</li> </ul> <p>L'objectif est de mieux mettre en corrélation les moyens d'accompagnement social et professionnel mis en œuvre par les ACI avec l'origine du public accueilli, l'ouverture vers le secteur marchand, le territoire d'intervention et la qualité des sorties des personnes en insertion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- accueil (5 %),</li> <li>- intégration (5 %),</li> <li>- accompagnement social (25 %),</li> <li>- accompagnement professionnel (20 %),</li> <li>- formation (10 %)</li> </ul> <p>Critère performances emploi (25 %)</p> <p>Critère développement (10 %)</p>	<p>d'insertion, la taille de la structure et le nombre d'encadrant et permanent de la structure.</p> <p>Critère de la qualité de l'encadrement : la structure doit avoir un encadrant socioprofessionnel pour 12 personnes.</p> <p>Si le critère d'accompagnement socioprofessionnel n'est pas rempli l'aide n'est pas accordée.</p> <p>Critère du nombre de personnes accompagnées.</p> <p>Examen de l'action menée si c'est une demande de renouvellement ou de la qualité du projet plus particulièrement si c'est une première demande.</p> <p>Examen des résultats du bilan de sortie à l'issue de l'accompagnement.</p>

*Source : Traitement mission.*

## Annexe I

- ◆ La troisième catégorie regroupe les aides au poste versées aux EI et aux ETTI, les contrats aidés ainsi que les subventions mobilisées par l'État à destination des têtes de réseaux, qui constituent des financements forfaitaires.

Pour les EI, l'aide au poste s'élève à 9 681 € pour chaque poste conventionné. Les CUI-CAE recrutés par les ACI sont tous pris en charge à 105 % par l'État. Le montant ainsi versé par l'État ne prend pas en compte les caractéristiques ou l'efficacité de la structure en termes d'insertion sociale et professionnelle. Il est identique quelles que soient les caractéristiques des publics accueillis dans la structure, la spécificité du territoire d'implantation, le secteur d'activité, les modalités d'encadrement technique et d'accompagnement socioprofessionnel, les résultats obtenus en termes d'insertion, la situation financière, etc.

Le caractère forfaitaire de ces aides les rend donc par nature très peu dynamiques et largement fondées sur une logique de reconduction.

Cette troisième catégorie représente la grande majorité des aides versées par l'État aux SIAE.

- Alors que les CUI-CAE recrutés dans les ACI représentent environ 437 M€ en 2011 (dont 379 M€ provenant de l'État), la part État de l'aide au poste versée aux EI s'élève à environ 90 M€ et celle versée aux ETTI à environ 30 M€.
- A l'inverse, les aides modulées représentent une plus faible proportion : le FDI a été mobilisé en 2011 à hauteur de 15 M€, l'aide versée aux AI atteignait environ 12 M€ et celle versée aux ACI environ 30 M€.

La mission considère que quatre conclusions découlent de la coexistence de ces trois catégories de modalités de financement étatique.

- ◆ **La modulation des financements est pratiquée sur une part très faible des aides de l'État**, la grande majorité est donc forfaitaire (au total, les aides forfaitaires s'élèvent à environ 500 M€, contre moins de 60 M€ pour les aides modulées).
- ◆ **La coexistence d'aides modulées (pour les AI et ACI) et forfaitaires (pour les EI et ETTI) renforce la complexité du financement du secteur** déjà mise en exergue à travers la multiplicité des aides accordées par l'État.
- ◆ **Concernant le cas particulier de la modulation des aides à l'accompagnement versées aux AI et aux ACI, l'encadrement national du dispositif n'est pas suffisamment précis** ; la marge de manœuvre laissée aux territoires dans la détermination de leurs modalités de prise en compte de la performance globale des structures est trop importante.
- ◆ **Au final, le financement du secteur par l'État ne prend donc pas suffisamment en considération l'efficacité des structures.**

Ces conséquences sont importantes car elles ont un impact direct sur le mode de pilotage et la gouvernance de l'IAE (modalités de répartition des crédits entre DIRECCTE et UT, procédure de conventionnement, dialogues de gestion), conduisant à une gestion administrative des financements sans réelle vision stratégique du secteur<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de pilotage du secteur et la gouvernance, cf. annexe n°3.

## **1.2.2. Dans la continuité du Grenelle de l'insertion, des expérimentations ont cherché à introduire une simplification et une plus grande modulation des financements, sans succès à ce stade**

### **1.2.2.1. Les conclusions du Grenelle de l'insertion ont débouché sur la conduite d'une expérimentation en 2010<sup>24</sup>**

Face à la complexité du financement du secteur de l'IAE, le Grenelle de l'insertion a, en 2008, été l'occasion de débattre des évolutions possibles. Le rapport final a notamment envisagé une simplification à travers la généralisation d'un financement par aide au poste pour tous les types de SIAE. Cette aide au poste généralisée devait par ailleurs faire l'objet d'une modulation en fonction des spécificités de la structure et de son territoire d'implantation.

La feuille de route du Grenelle de l'insertion prévoit la mise en œuvre d'une expérimentation portant à la fois sur la généralisation de l'aide au poste quel que soit le type de SIAE et sur la mise en place d'une modulation de cette aide généralisée. La finalité est d'aboutir à un mode de financement plus dynamique, plus lisible et favorisant la coordination des financeurs.

Cette expérimentation a été menée dans quatre départements choisis pour la bonne qualité de leur pilotage du secteur, dont deux ont été visités par la mission : le Doubs, la Gironde, le Haut-Rhin et le Rhône. Au total, 103 conventions SIAE ont été testées, représentant 45 % des structures des quatre départements.

Ce travail visait à élaborer un diagnostic sur la faisabilité et la pertinence d'une réforme qui consisterait à généraliser une aide au poste modulable. Plus précisément, il s'agissait :

- d'objectiver les coûts d'insertion des SIAE ;
- d'évaluer l'impact des critères de modulation sur le coût de l'insertion en testant quatre critères (caractéristiques des publics, spécificités du territoire, secteur d'activité, effort d'insertion de la structure) ;
- de faciliter la coopération entre financeurs.

En termes de gouvernance, l'expérimentation a été menée par un comité de pilotage au niveau national, regroupant la DGEFP, les têtes de réseaux, le CNIAE et l'AVISE. Au niveau local, quatre cabinets ont été retenus pour accompagner le travail conduit sur le terrain.

Afin de calculer le coût de l'insertion et de déployer la modulation, un outil d'analyse budgétaire a été mis en place, sous la forme d'un document Excel composé de plusieurs volets, support du dialogue de gestion. Cet outil devait être renseigné par chaque SIAE. Sur cette base, un certain nombre de données et d'indicateurs étaient générés. Il prenait en compte l'ensemble des coûts et ressources publiques de l'insertion pour déterminer leurs montants moyens par poste.

Cet outil a permis de mettre en évidence des écarts de coûts considérables en termes de subventionnement public, comme le montre le tableau suivant, pour lesquels il n'a pas été possible d'établir une corrélation avec les quatre critères de modulation retenus.

---

<sup>24</sup> Les éléments portant sur l'évaluation de l'expérimentation proviennent des documents de bilan de la DGEFP et de l'AVISE.

## Annexe I

**Tableau 11 : Coût d'insertion par ETP (enquête sur un échantillon de 103 SIAE- en €)**

	20 % les moins coûteuses (1)	20 % les plus coûteuses (2)	(2)/(1)
ACI	15 385	36 147	2,3
AI	2 975	10 973	3,6
EI	11 125	30 417	2,73
ETTI <sup>25</sup>	5 309	11 560	2,17

Source : AVISE – Traitement mission.

Concernant le travail de modulation, seul le Doubs a réellement proposé des pistes en matière de critères. Les principaux éléments mis en exergue ont été : le public (incluant la mesure de l'éloignement de l'emploi ainsi que la prise en compte des problématiques sociales), la qualité de la prestation (taux d'encadrement, formation, etc.), le territoire, les secteurs d'activité (métiers en tension notamment), la maîtrise de l'économique (prime pour bonne gestion) et la performance (sorties).

Le bilan de cette expérimentation est très mitigé. Si ce travail a permis d'encourager les coordinations entre financeurs, diffuser dans les SIAE une culture de la performance et dresser un état des lieux des financements, un certain nombre de limites ont entravé le bon déroulement de l'expérimentation :

- elle n'a pas réellement pu examiner les conditions de mise en œuvre de la réforme en l'absence de réelle volonté de refonte des modes de financement, notamment de la part des têtes de réseaux qui ont rapidement adopté une position hostile à l'égard de la démarche et ont axé leurs revendications sur la revalorisation des financements existants ;
- à l'exception du Doubs, les trois autres départements n'ont pas proposé de système avancé permettant de tester la modulation de l'aide au poste ;
- l'expérimentation s'est donc limitée à la mise en œuvre de l'outil de suivi budgétaire visant à mettre à plat le coût de l'insertion et à le rendre plus lisible ;
- toutefois, cet outil d'analyse s'est avéré en pratique complexe, peu fiable et ne parvenant pas à mettre en exergue efficacement l'impact du recours à tels ou tels critères de modulation ;
- l'expérimentation a également été conduite dans des délais trop courts (quatre mois) ;
- l'échantillon était trop réduit pour déduire des moyennes représentatives de coûts.

L'expérimentation a également mis en évidence le fait qu'une telle réforme ne pourrait s'appliquer de manière simple pour les services compte tenu de la grande variété des SIAE et des contextes locaux.

Sur cette base, certaines préconisations ont été déduites des éléments de bilan :

- le besoin de fiabilisation de l'outil d'analyse budgétaire ;
- la réflexion au sujet de la couverture des coûts de l'insertion des différents types de SIAE (nécessité pour les financements publics de couvrir la totalité des coûts de l'insertion ou non ? si les ressources économiques des SIAE sont mises à contribution, à quelle hauteur, avec quelle différenciation et fourchettes selon les types de SIAE ?) ;
- l'orientation vers une modulation additionnelle, en plus du socle correspondant à la mission de base, avec l'utilisation d'une logique de faisceau d'indices ;

<sup>25</sup> Pour les ETTI, il s'agit de la structure la moins coûteuse et de la structure la plus coûteuse.

## Annexe I

- la mise en place de conférences de financeurs, avec des conventionnements pluriannuels.

Au final cependant, les réflexions sur une réforme consistant à généraliser une aide au poste modulable ne se sont pas poursuivies et l'outil de suivi budgétaire n'a pas été amélioré en vue d'une mise en place pérenne.

### **1.2.2.2. Deux expérimentations sont en cours, utilisant le FDI pour moduler les financements en fonction de la mission « insertion professionnelle » des structures**

Deux expérimentations actuellement menées consistent à utiliser le FDI pour moduler davantage les financements alloués aux structures.

Ces expérimentations sont moins ambitieuses que celle de 2010 dans la mesure où :

- elles ne visent pas la simplification des modes de financement au profit d'une aide au poste généralisée ;
- le champ de la modulation est limité à la prise en considération de l'aspect « insertion professionnelle » des missions des structures.

Ces expérimentations étant en cours de mise en œuvre, il est prématuré à ce stade de dresser leur bilan.

- ◆ Une première expérimentation a ainsi commencé début 2012 et vise à financer, par le FDI, les missions d'insertion particulièrement favorables à la sortie en emploi<sup>26</sup>.

Trois grands groupes de l'IAE se sont portés volontaires : le groupe ID'EES, Vitamine T et Adecco Insertion. Cet engagement s'est matérialisé par un accord cadre conclu en décembre 2011 entre ces groupes et le ministère de l'emploi. Du fait de leur implantation géographique, trois territoires sont particulièrement concernés : le Rhône (Adecco Insertion), la Côte-d'Or (ID'EES) et le Nord (Vitamine T). Ces groupes totalisent 76 SIAE.

L'expérimentation consiste à verser une subvention supplémentaire aux structures sur trois ans en échange d'un engagement dans le renforcement de leurs résultats en matière de sorties des personnes vers l'emploi ou la formation qualifiante. La réalisation de cet engagement repose sur l'embauche de 17 ETP mutualisés au niveau des sièges de ces groupes. En outre, les trois groupes s'engagent à atteindre, en trois ans, un taux supérieur à 50 % de sorties en emploi durable et en formation qualifiante, avec au moins 30 % de sorties en emploi durable.

L'aide du FDI vise le financement de missions variées : renforcement des liens avec les entreprises « classiques », construction avec les branches partenaires de supports d'insertion répondant à des besoins en recrutement identifiés, formation, validation des acquis, suivi à six mois des salariés après leur sortie, etc. Le FDI est mobilisé pour chacun des groupes à hauteur de 200 000 € pour Adecco Insertion, 240 000 € pour le groupe ID'EES et 240 000 € pour le groupe Vitamine T.

Le suivi de l'expérimentation est assuré par un comité de pilotage national composé de la DGEFP et des groupes signataires. Un appui est réalisé par un cabinet.

- ◆ La seconde expérimentation est menée dans les quatre départements ayant fait l'objet de l'expérimentation de 2010 (Doubs, Gironde, Haut-Rhin, Rhône) et s'achèvera en 2013<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Instruction de la DGEFP relative à l'expérimentation menée avec trois grands groupes de l'IAE, 8 décembre 2011.

<sup>27</sup> Instruction de la DGEFP relative à l'expérimentation sur le FDI pour le renforcement des missions emploi des SIAE, 25 juillet 2011.

## Annexe I

Il s'agit de donner la possibilité aux territoires concernés de financer, par l'intermédiaire du FDI et de manière modulée, le renforcement des missions emploi des SIAE. L'objectif attendu est une amélioration des sorties dans l'emploi de la structure concernée.

Cette expérimentation vise principalement à identifier les effets « emploi et formation qualifiante » liés au renforcement des moyens financiers et à capitaliser les pratiques.

La sélection des SIAE se fait par l'intermédiaire d'appels à projets. Sont retenues au titre du financement les actions de renforcement des missions emploi les plus porteuses, dans les domaines suivants : prospection des entreprises et recherche de niches d'activité pour l'IAE, construction de parcours d'insertion et de formation. Il peut s'agir du démarrage d'un projet innovant déjà repéré mais qui n'aurait pas pu être conventionné en 2011 faute de crédits ou d'un projet intéressant présenté par des structures déjà conventionnées.

Les critères de la modulation sont fixés localement dans le cadre d'une concertation avec les éventuels cofinanceurs (ex. taille de la SIAE, nombre de salariés en insertion, nombre de permanents concernés par le projet, résultats attendus en termes de sorties vers l'emploi, etc.). L'engagement d'au moins un autre cofinancier pour chaque projet est recommandé par la DGEFP. Toutefois, pour des raisons de calendrier budgétaire, de tels cofinancements n'ont pas été possibles en 2011.

Un appui est réalisé par l'AVISE. Par ailleurs, une grille de suivi commune aux quatre territoires a été mise en place par la DGEFP. Le but est de permettre un suivi en continu de l'expérimentation ainsi qu'une consolidation nationale des données. La grille est renseignée projet par projet. Elle facilitera l'évaluation sans pour autant être suffisante. Elle comprend trois parties : la liste des projets retenus, des indicateurs quantitatifs de suivi et d'effets (ex. nombre d'immersion réalisées, taux de sorties positives, etc.), des critères qualitatifs d'appréciation des projets (ex. niveau de réalisation du projet par rapport aux objectifs initiaux, plus-value des actions menées sur le projet d'insertion des SIAE, évolution des méthodes de travail au sein des SIAE, etc.).

L'enveloppe de crédits mobilisés pour mener cette expérimentation s'élève au total à 1,4 M€ en AE et 560 000 € en CP.

## **2. Le financement alloué par les collectivités territoriales au secteur de l'IAE est varié et fluctuant, introduisant des inégalités entre les structures**

### **2.1. Tous les niveaux de collectivités territoriales sont susceptibles d'intervenir dans le financement du secteur de l'IAE<sup>28</sup>**

L'État n'est pas le financeur unique de l'IAE. De multiples aides sont également versées au secteur par les collectivités territoriales, à tous les niveaux.

- L'intervention la plus importante émane du conseil général, compte tenu de sa compétence en matière d'insertion. Cette collectivité territoriale apparaît comme un financeur de « 2<sup>ème</sup> rang »<sup>29</sup>, après l'État.

<sup>28</sup> Outre les collectivités territoriales, la mission a également recensé un financement en provenance de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH). En vertu des lois n°87-517 et 2005-102 des 10 juillet 1987 et 11 février 2005, l'AGEFIPH peut attribuer, tant aux employeurs qu'aux personnes handicapées, une aide financière prenant la forme d'une subvention. Cette aide n'est pas spécifiquement dédiée au secteur de l'IAE. Les aides versées par l'AGEFIPH aux SIAE (données déclaratives des structures enregistrées sur l'extranet IAE de l'ASP en 2011) s'élèvent à environ six million d'euros. Au titre des conventionnements 2011, la grande partie a été mobilisée en faveur des ACI (à hauteur d'environ cinq millions d'euros).

<sup>29</sup> Conclusions de l'expérimentation de 2010 dans le Doubs, en Gironde, dans le Haut-Rhin et dans le Rhône.

## Annexe I

- Le conseil régional mobilise également des aides, au titre de sa politique de formation professionnelle et de développement économique.
- Enfin, les communes et leurs regroupements peuvent être actifs dans certains territoires, notamment au titre de la politique de la ville.

Les financements mobilisés par les collectivités territoriales sont assez instables compte tenu de la situation financière difficile de certaines d'entre elles. Ces financeurs perçoivent en général leur intervention sur le secteur comme complémentaire d'un financement de base dont la responsabilité relève de l'État. En ce sens, les collectivités territoriales rencontrées par la mission lors de ses déplacements ont affirmé leur attachement au rôle de « chef de file » de l'État dans ce domaine.

Chaque financeur ciblant ses priorités et ayant ses propres objectifs, les aides versées sont très variables d'un territoire à l'autre, introduisant des inégalités entre les structures. Cette diversité touche tous les aspects du financement : son objet, les modalités de son versement, son champ d'application ainsi que le cofinancement ou non de la structure avec l'État.

Dans ce cadre, il est très difficile pour la mission de tirer des enseignements généraux et des constats d'ensemble des financements mobilisés par les collectivités territoriales. **Son analyse est donc basée sur les résultats des investigations menées au cours de ses déplacements dans les cinq départements déjà mentionnés et ne prétend pas être exhaustive et représentative de l'ensemble des pratiques territoriales développées en faveur du secteur de l'IAE.**

A ce titre, pour illustrer ses constats, et en particulier pour alimenter la typologie présentée dans la présente annexe, la mission s'appuiera directement et exclusivement sur les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales rencontrées.

### 2.2. L'ensemble de ces financeurs mobilise des aides très variées en fonction des types de structures mais également en fonction des territoires

#### 2.2.1. La diversité porte sur l'objet du financement

En termes d'objet, les financements mobilisés par les collectivités territoriales sont de plusieurs types.

**Tableau 12 : Présentation des différents objets des aides versées par les collectivités territoriales au secteur de l'IAE**

Objet du financement
Accompagnement socioprofessionnel et / ou encadrement technique des salariés en insertion
Recrutement des salariés en insertion
Formation des salariés en insertion
Investissement et développement économique des structures

*Source : Traitement mission.*

##### 2.2.1.1. Une grande partie des aides versées aux SIAE est destinée à financer l'accompagnement socioprofessionnel et / ou l'encadrement technique des salariés en insertion

Ces types de subventions sont généralement mobilisés par les conseils généraux. A titre d'exemple, il en est ainsi du conseil général du Haut-Rhin et du Nord.

## Annexe I

- Dans le département du Haut-Rhin, le financement mobilisé par le conseil général est destiné à la réalisation d'actions d'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA, à hauteur de plus de 5 M€ en 2011, auprès de 62 SIAE. 80 actions d'accompagnement ont été financées à ce titre, portant notamment sur l'accueil dans la structure, l'accompagnement social et professionnel ainsi que l'accompagnement dans l'emploi classique.
- Dans le département du Nord, l'aide versée par le conseil général finance des postes d'encadrement dans les structures, selon un ratio s'élevant à 42 000 € par ETP d'encadrant devant suivre 20 bénéficiaires du RSA.

### ***2.2.1.2. Les financements mobilisés par les collectivités territoriales peuvent être des aides à l'emploi de salariés en insertion***

Dans ce cadre, le financeur peut intervenir via des contrats aidés propres à la collectivité territoriale. Il en est ainsi des dispositifs « emplois tremplins », mis en place par de nombreux conseils régionaux<sup>30</sup>. C'est notamment le cas en Franche-Comté et en Ile-de-France.

- En Franche-Comté, le conseil régional a mis en place un dispositif d'emploi aidé appelé « tremplin solidarités », aide financière visant à soutenir les emplois de l'économie sociale et solidaire (ESS), notamment les EI<sup>31</sup>. Pour chaque emploi, le conseil régional accorde une aide d'un montant de 3 000 € par ETP et par an. Une aide à la formation est par ailleurs versée afin de couvrir 75 % des frais pédagogiques, dans la limite de 2 400 €.
- En Ile-de-France, le conseil régional utilise le dispositif des « emplois tremplins insertion », spécialement dédiés au recrutement de salariés en insertion non bénéficiaires du RSA (dans une optique de complémentarité avec les autres financeurs) au sein de tous les types de SIAE, à l'exception des ETTI. Annuellement, entre 3,4 et 4 M€ sont versés à près de 200 structures.

### ***2.2.1.3. Certaines aides financent la formation des salariés en insertion***

Compte tenu de la compétence des conseils régionaux en la matière, ce type de financement est essentiellement mis en place à ce niveau.

- En Alsace, le conseil régional met en place avec la tête de réseau (URSIEA) un programme régional de formation des salariés en insertion reposant sur des actions pouvant être proposées directement par les encadrants ou mutualisées entre structures. Les formations sont variées : maîtrise des savoirs de base nécessaires à l'autonomie sur le poste de travail, dans la vie quotidienne, en vue de la réalisation du projet professionnel, savoir être, etc. L'URSIEA pilote le programme, centralise et mutualise les besoins. Plusieurs OPCA sont associés. La participation du conseil régional porte sur les coûts pédagogiques des actions éligibles et s'élève en 2011 à plus de 500 000 €. Une centaine de SIAE participe au programme.

---

<sup>30</sup> Les emplois tremplins ne sont pas spécifiquement dédiés aux salariés en insertion et peuvent également, en fonction du conseil régional, concerner les salariés permanents.

<sup>31</sup> Sont ainsi concernées les personnes qui, dans le cadre de l'agrément délivré par Pôle emploi, intègrent un CDDI dans une EI.

## Annexe I

- En Ile-de-France, le PASSE IAE proposait une formation aux salariés en insertion avant l'entrée en SIAE (sur le savoir-être essentiellement) et le PASSE Entreprise visait à préparer le passage du salarié en fin de parcours d'insertion vers l'emploi durable en entreprise « classique ». Cependant, ces deux dispositifs n'ont pas été reconduits.

### ***2.2.1.4. L'aide versée au secteur peut viser de manière plus générale le financement de l'investissement et du développement économique des structures***

Au titre de sa compétence en la matière, ce type d'aide est également souvent mobilisé par le conseil régional. Il en est ainsi pour l'ensemble des conseils régionaux rencontrés par la mission. Certains conseils généraux peuvent également prévoir ce type d'aide.

- En Aquitaine, le conseil régional intervient dans le secteur de l'IAE dans le but de développer l'offre. Il ne verse ni aide au poste, ni aide à l'accompagnement. Les dispositifs proposés sont très variés : aide au conseil, aide au démarrage, aide à l'investissement matériel, aide à l'investissement immobilier, etc.
- En Franche-Comté, le conseil régional a mis en place une aide à l'investissement dans les SIAE. Les projets financés doivent s'inscrire dans une logique de développement durable. Sont éligibles les investissements immobiliers, les aménagements de locaux et l'investissement matériel. Le conseil régional participe au maximum à hauteur de 40 % de l'investissement, dans la limite d'un plafond de 200 000 €. Les projets d'investissements immobiliers des EI ne relèvent pas de ce dispositif mais de l'aide à l'immobilier d'entreprise.
- En Alsace, le conseil régional propose deux types de dispositifs complémentaires, GRADIENT (gamme régionale d'aide au développement d'entreprise) et GRACE (gamme régionale d'aide à la création d'entreprise). Le premier dispositif vise à favoriser le développement des structures et à soutenir leur compétitivité. Le second dispositif consiste à accompagner les structures en création. Dans ce cadre, la région a soutenu, depuis 2004, 122 SIAE, représentant 600 000 € par an.
- Dans le Nord-Pas-de-Calais, le conseil régional verse une aide à la création et au développement des EI et des ETTI égale à 30 % du coût total des investissements prévus sur trois ans, dans la limite de 1 600 € par poste de travail ETP créé sur cette même période. L'aide est plafonnée à 54 000 €. Dans cette région, le conseil général du Nord s'est également récemment investi dans une subvention versée aux SIAE au titre de l'investissement.
- Dans cette catégorie figurent également les aides versées aux structures en difficulté.
  - Le conseil régional d'Ile-de-France a mis en place un dispositif d'appui pour les structures confrontées à des pertes importantes des fonds propres ou à une procédure collective d'insolvabilité. L'aide régionale consiste à dépêcher un consultant qui réalisera avec la SIAE un plan de redressement et à affecter une subvention pour mettre en œuvre ce plan. Cet appui a concerné quatre structures en 2011.
  - Le conseil régional d'Aquitaine propose aussi un accompagnement des SIAE en difficulté dans le but de les aider à résoudre leurs problèmes à travers une action de veille afin d'anticiper les difficultés (actions de sensibilisation, outils d'autodiagnostic, etc.), une mobilisation de l'aide au conseil à destination des SIAE en difficulté (financement de l'appui conseil d'un cabinet de consultants) ainsi qu'une mobilisation des mesures financières propres au conseil régional (soutien financier conjoncturel qui s'élève au maximum à 35 % du besoin évalué avec un plafond à 20 000 €,

## Annexe I

aide à la restructuration financière d'un montant maximum de 25 % du besoin évalué avec un plafond à 50 000 €). Ces aides font généralement l'objet d'un cofinancement de l'État.

**Au final, la mission constate que bon nombre d'aides sont mobilisées par les conseils généraux afin de financer l'accompagnement mis en place au sein des SIAE. Les conseils régionaux interviennent quant à eux de manière plus diversifiée et davantage sur des financements dédiés à l'emploi des salariés en insertion, à leur formation, et, plus globalement en matière d'investissement et de développement économique des structures.**

### 2.2.2. La diversité porte sur les modalités de versement du financement

Au-delà de l'objet des financements mobilisés par les collectivités territoriales, les modalités de versement des aides sont également très diversifiées selon le territoire.

**Tableau 13 : Présentation des différentes modalités de versement des aides allouées par les collectivités territoriales au secteur de l'IAE**

<b>Modalités de versement du financement</b>
Versement forfaitaire
Versement modulé
Organisation d'appels à projets

*Source : Traitement mission.*

#### 2.2.2.1. Certains financements sont versés sur un mode forfaitaire, sans lien avec les caractéristiques ou l'efficacité de la structure, dans une logique de reconduction des aides

Dans le Doubs, le conseil général intervient notamment dans le secteur par un financement des EI prenant la forme d'une aide au poste représentant un montant forfaitaire de 800 € par ETP, avec une majoration de 280 € par ETP pour les structures situées en zone rurale. Il finance également les AI à hauteur de 643 € par ETP.

En Ile-de-France, au titre des emplois tremplins insertion, le conseil régional verse aux EI une aide au poste en faveur des salariés en insertion qui ne sont pas bénéficiaires du RSA, dans la limite de cinq ETP par structure, à hauteur de 2 000 € par ETP, soit 10 000 € au total par SIAE.

**Concernant le caractère forfaitaire des aides, la mission dresse des constats similaires à ceux développés en matière de financement étatique. Cette modalité de versement n'est pas suffisamment dynamique. Fondée sur une logique de reconduction, elle ne prend pas suffisamment en considération la structure financée au sens large (caractéristiques, efficacité en termes d'insertion sociale et professionnelle).**

#### 2.2.2.2. A l'inverse, d'autres aides sont modulées en fonction des caractéristiques ou de la performance de la structure

Il en est ainsi pour tout ou partie du financement mobilisé dans le Doubs, la Seine-Saint-Denis et par le conseil régional d'Ile-de-France.

## Annexe I

- Dans le Doubs, le conseil général verse aux ACI une aide prenant en considération l'accompagnement socioprofessionnel et l'encadrement technique (élaboration d'une grille de taux d'encadrants techniques par type d'activité). Un référentiel commun a été élaboré entre l'État et le conseil général. Celui prend en charge pour chaque structure la moitié du coût de l'encadrement socioprofessionnel et technique.
- En Seine-Saint-Denis, le conseil général utilise un barème comportant des critères variables (nombre d'allocataires du RSA socle prévus, qualité de l'accompagnement et de l'encadrement de ces personnes, type de sorties proposées aux salariés en fin de parcours, autres financements publics, etc.). L'aide est perçue par la moitié des SIAE conventionnées avec l'État. Le financement est stable, à hauteur d'environ 650 000 €.
- Le conseil régional d'Ile-de-France a la spécificité de prévoir, au titre des emplois tremplins insertion, un financement forfaitaire pour les EI et modulé pour les AI et les ACI. Pour les ACI, l'aide s'élève à 1 000 ou 2 000 € par CUI-CAE non bénéficiaire du RSA. Le financement est modulé selon trois axes : un axe public (jeunes, seniors, travailleurs handicapés et résidents dans des quartiers relevant de la politique de la ville) ; un axe sectoriel (projets d'utilité sociale et environnementale) ; un axe partenarial (provenance des publics et inscription de la structure dans un partenariat local, social et économique). Pour les AI, l'aide s'élève à 1 000, 1 500 ou 2 000 € par ETP non bénéficiaire du RSA (avec un plafond à 20 ETP). Le versement est modulé selon un axe public (identique à celui prévu pour les ACI) et un axe sectoriel tenant compte de l'organisation interne de la structure, du partenariat (avec les prescripteurs, les associations et entreprises locales, etc.) et des actions spécifiques conduites en faveur des salariés en insertion (lutte contre l'illettrisme, acquisition des savoirs de base, lutte contre les discriminations, etc.).

**La mission considère que la mise en place d'un mode de financement modulé, fondé sur des critères clairs et partagés auxquels est associée une pondération adéquate, constitue le mécanisme de versement de l'aide le plus adapté.**

En revanche, en l'absence de grille lisible, le mode de versement de l'aide peut se caractériser par une grande opacité. Ainsi, un conseil général a fait le choix d'un financement peu transparent pour l'ensemble des aides versées au secteur de l'IAE, dont les montants résultent de l'application d'un critère historique et d'une logique de fidélisation des subventions sur certaines structures soutenues de longue date. Les montants varient ainsi selon les structures sans être le résultat d'un calcul lié à des critères correspondants aux caractéristiques de la SIAE ou à son efficacité en termes d'insertion. L'absence de règlement d'intervention nuit à la lisibilité de la politique menée.

### ***2.2.2.3. De plus en plus de collectivités territoriales organisent des appels à projets pour financer les SIAE***

Souvent, cette modalité de versement des subventions est considérée comme plus dynamique et permettant une meilleure adéquation entre le financement ainsi mobilisé et l'objet de l'aide.

- Le conseil régional d'Aquitaine organise des appels à projet pour la quasi-totalité des financements mobilisés. Le conseil régional d'Ile-de-France utilise également ce levier.
- Cette modalité de versement des aides est également beaucoup utilisée par les communes et les EPCI, notamment dans le cadre des financements CUCS.

## Annexe I

- Certains financeurs allouent des aides modulables sur la base d'appels à projets. C'est notamment le cas du conseil général du Haut-Rhin, qui organise annuellement un appel à projets ciblé sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Cet appel à projets permet de cadrer les attentes du financeur vis-à-vis de l'insertion de ce public cible. Les projets présentés sont étudiés sur la base des types d'interventions définis dans l'appel : accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du RSA, accompagnement dans l'emploi classique, accueil en SIAE, participation à l'appui au dispositif RSA. La subvention allouée est ensuite déterminée en analysant la sollicitation financière des SIAE au regard de leur activité d'insertion, sur la base d'un critère historique et via un coefficient multiplicateur. En pratique, pour le conseil général, il s'agit de soutenir plus fortement les ACI compte tenu de l'importance de ces structures pour les bénéficiaires du RSA.

**Tout en constatant que les appels à projet constituent effectivement un levier pertinent, la mission considère que les financeurs doivent prendre en compte les obstacles qu'un tel mode de financement peut représenter pour certaines petites structures qui souvent, par manque de moyens, ne sont pas en capacité d'y répondre. De fait, ce sont les plus grosses SIAE qui bénéficieront le plus des actions financées via ce type de modalité.**

Ainsi, une faible mobilisation des SIAE a pu être fréquemment constatée sur certains financements du conseil régional d'Aquitaine. Un constat similaire peut être dressé en Ile-de-France, où le lancement de l'appel à projet du PASSE IAE par le conseil régional a débouché sur un faible taux de réponse alors même que le dispositif était spécialement dédié à la formation des salariés en insertion du secteur. Ce sont les plus grosses structures qui ont au final été aidées, à hauteur de 130 000 € pour cinq actions en 2010. Le dispositif a été jugé trop complexe dans sa mise en œuvre. Il en est de même pour le PASSE entreprise, pour lequel seules trois actions ont été financées en 2011. Ces constats expliquent largement la non reconduction de ces dispositifs.

A l'inverse, les structures de petite taille sont plus avantagées lorsque les financements sont forfaitaires.

### 2.2.3. La diversité porte sur le champ d'application du financement

Outre l'objet et les modalités de versement des aides, le champ d'application du financement mobilisé par les collectivités territoriales est également très variable d'un financeur à l'autre.

**Tableau 14 : Présentation des différents champs d'application des aides versées par les collectivités territoriales au secteur de l'IAE**

<b>Champ d'application du financement</b>
Aides spécifiquement dédiées au secteur de l'IAE ou avec un champ d'application plus large
Aides versées à tous les types de SIAE ou réservées à certaines catégories
Aides ciblées sur l'ensemble des salariés en insertion ou sur certains publics cibles
Aides versées aux structures ou aux têtes de réseaux

*Source : Traitement mission.*

#### 2.2.3.1. Alors que certaines aides sont spécialement mises en place en faveur du secteur de l'IAE, d'autres ont un champ d'application plus large

Le champ d'application de l'aide versée peut être spécifique au secteur de l'IAE ou couvrir un champ plus large, le secteur de l'ESS dans son ensemble voire toutes les associations ou entreprises d'un territoire, que celles-ci soient des SIAE ou non.

## Annexe I

- Le conseil régional d'Ile-de-France mobilise à la fois des aides spécifiques au secteur et des dispositifs plus globaux. Ainsi, le dispositif des emplois tremplins projet n'est pas spécifique à l'IAE. Ce dispositif consiste, pour une structure de l'ESS, à bénéficier d'une aide pour l'embauche d'un CDI sur une durée de six ans. Cela se traduit, dans les SIAE, par le financement de postes de salariés permanents. Ce dispositif se distingue des emplois tremplins insertion, dispositif dédié uniquement à l'IAE et ciblant les postes des salariés en insertion non bénéficiaires du RSA.
- Le dispositif tremplin solidarités du conseil régional de Franche-Comté présente également plusieurs volets, dont un dédié aux EI. Les autres bénéficiaires sont les services prestataires d'aide à domicile et les sociétés coopératives et participatives (SCOP). Il en est de même en Alsace, où les dispositifs GRADIENT et GRACE mobilisés par le conseil régional sont susceptibles d'être utilisés par toutes les structures de l'ESS.
- A l'inverse, les financements mobilisés par le conseil général du Haut-Rhin, à travers son aide à l'accompagnement, et par le conseil général du Doubs, à travers ses aides au poste et à l'accompagnement, sont spécifiquement destinées aux SIAE.
- Enfin, certains financements sont dédiés au secteur de l'ESS, à l'exception des SIAE. C'est le cas pour deux dispositifs mis en place par le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais pour financer l'investissement des structures de l'ESS : le contrat de création et le contrat d'appui au développement. Les SIAE sont explicitement non éligibles à ces subventions.

### ***2.2.3.2. Les aides allouées peuvent, au sein même du secteur de l'IAE, avoir des champs d'application distincts***

Si certaines aides portent sur tous les types de SIAE (AI, ACI, EI et ETTI), d'autres financements sont spécifiquement mobilisés à destination de certaines de ses catégories.

- ◆ Tous les types de SIAE sont éligibles à l'aide à l'investissement mise en place par le conseil régional de Franche-Comté, dispositif par ailleurs spécialement dédié au secteur.
- ◆ Les ETTI sont en revanche parfois exclues des financements, en particulier ceux mobilisés par les conseils généraux. C'est le cas notamment du Doubs, du Haut-Rhin et des Landes.
- ◆ Quelques financeurs ciblent leurs aides sur les structures relevant du secteur marchand (EI et ETTI). C'est le cas pour le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.
- ◆ Enfin, sans cibler exclusivement une aide sur un type de structure, certains financeurs peuvent fixer des règles spécifiques par catégories de SIAE.

Le conseil général du Haut-Rhin applique, pour son aide à l'accompagnement, un plafond de subvention différent en fonction du type de structure : 43 500 € pour les AI, 45 000 € pour les EI et 140 000 € pour les ACI. De fait, cette dernière catégorie fait l'objet d'une priorisation.

Il en est de même pour les plafonds des subventions versées par le conseil général de Seine-Saint-Denis : 2 000 € par ETP pour les EI, 150 € par mois de présence pour les ACI, 2 € par heure de mise à disposition pour les AI et 1,5 € par heure de mise à disposition pour les ETTI.

L'exclusion fréquente des ETTI des systèmes de financement des conseils généraux ainsi que, parallèlement, la priorisation sur les ACI, peut s'expliquer par la volonté de cibler la politique d'insertion sur les structures dont les salariés sont *a priori* les plus éloignés du marché du travail et de privilégier le secteur non marchand.

### ***2.2.3.3. Alors que certaines collectivités territoriales ne ciblent pas leur financement sur un public particulier, d'autres ciblent des bénéficiaires spécifiques***

En règle générale, les conseils généraux concentrent leur financement sur les publics bénéficiaires du RSA. C'est notamment le cas du conseil général du Haut-Rhin et de la Seine-Saint-Denis.

A l'inverse, certains conseils régionaux, dans une logique de complémentarité, ciblent leur financement sur les salariés en insertion qui ne sont pas bénéficiaires du RSA. C'est notamment le cas du conseil régional d'Ile-de-France.

Enfin, certaines aides sont ciblées sur les salariés permanents des structures. C'est le cas du conseil régional d'Ile-de-France, à travers les emplois tremplins projets.

### ***2.2.3.4. Alors que certaines aides portent sur les têtes de réseaux régionales ou départementales, d'autres, la grande majorité, portent sur les structures de l'IAE***

A titre d'exemple, en Aquitaine, le GARIE (groupement aquitain des réseaux de l'IAE), association créée en 2003 afin de mutualiser les différentes têtes de réseaux de l'IAE, est financée en partie par le conseil régional, à hauteur de plus de 100 000 €. Des financements sont également mobilisés par la DIRECCTE ainsi que par les conseils généraux de Gironde, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques. En Alsace, le conseil régional finance également la tête de réseau, l'URSIEA (union régionale des structures d'insertion par l'économie d'Alsace). Cette subvention prend la forme d'une aide au poste et d'un financement du fonctionnement. Elle est décidée annuellement, sur la base d'un projet d'activité. Elle vise à appuyer la structuration du réseau de l'IAE.

Concernant le financement des structures, il est à noter que, quel que soit le champ d'application retenu, les collectivités territoriales rencontrées par la mission conditionnent toujours le versement de leur aide au conventionnement de la SIAE avec l'État.

### ***2.2.4. Les aides allouées par les collectivités territoriales peuvent être fondées sur un cofinancement de l'État***

L'intervention des collectivités territoriales dans le secteur de l'IAE est généralement fondée sur des financements propres, pour lesquels la collectivité territoriale concernée est le seul financeur. Toutefois, les cofinancements avec l'État ne sont pas à exclure.

Ainsi, la mission distingue, sans exhaustivité, cinq types de cofinancements.

#### ***2.2.4.1. Les cofinancements mis en place dans le cadre des CUCS***

Les communes et leurs EPCI interviennent souvent pour cofinancer des actions menées par des SIAE dans le cadre des CUCS signés avec l'État. La plupart du temps, ces actions font l'objet de cofinancements, même si parfois, dans un souci de simplification et de clarté des circuits de financement, un seul financeur mobilise des aides au profit des SIAE dans le cadre de la politique de la ville. C'est notamment le cas dans le Doubs, où l'État ne finance plus les SIAE dans le cadre du CUCS. Seule la ville de Besançon participe donc au financement.

#### ***2.2.4.2. Le cofinancement des DLA***

Les dispositifs locaux d'accompagnement font également l'objet d'un cofinancement des collectivités territoriales, aux côtés de l'État, de la caisse des dépôts et du FSE. Toutes collectivités territoriales confondues, les montants mobilisés à ce titre sont en augmentation. Entre 2008 et 2010, la participation est ainsi passée de 3,6 M€ annuels à 4 M€. Le nombre de collectivités territoriales financeurs est passé de 126 en 2009 à 135 en 2010, comprenant 18 régions, 51 départements ainsi que 66 intercommunalités et communes.

#### ***2.2.4.3. Le cofinancement des postes conventionnés en EI et en ETTI***

Les aides au poste mobilisées par les collectivités territoriales en faveur des EI et des ETTI constituent de fait des cofinancements dans la mesure où ces aides portent sur des postes conventionnés, et donc financés, par l'État au titre de sa propre aide au poste. L'intervention des collectivités territoriales est dans cette hypothèse complémentaire de celle de l'État.

C'est le cas notamment dans le Doubs et en Ile-de-France, au titre des emplois tremplins insertion en faveur des EI.

#### ***2.2.4.4. Les cofinancements portant sur des dispositifs spécifiques, mis en place par les collectivités territoriales dans le cadre de leur politique en faveur de l'IAE***

Des cofinancements entre État et collectivités territoriales peuvent exister sur des dispositifs spécifiques.

A titre d'exemple, le conseil régional d'Aquitaine prévoit, dans l'ensemble des financements proposés au secteur de l'IAE, la recherche systématique de cofinancements pour environ le ¼ de ses aides. Ces cofinancements concernent surtout les aides à caractère exceptionnel : soutien financier conjoncturel, aide à la restructuration financière, accompagnement des structures en difficulté, financement d'actions collectives thématiques (dans le cadre d'une professionnalisation), financement d'actions de promotion économique de l'IAE, soutien à la professionnalisation.

Dans le cadre de son aide à l'investissement, le conseil régional de Franche-Comté prévoit également des cofinancements obligatoires pour les projets dont le coût total est supérieur ou égal à 10 000 €.

#### ***2.2.4.5. Le cofinancement, par les conseils généraux, des CUI pour les bénéficiaires du RSA***

Les conseils généraux sont cofinanceurs de CUI pour les bénéficiaires du RSA. A ce titre, chaque conseil général fixe annuellement avec l'État des objectifs physiques dans le cadre de conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM) négociées généralement au niveau départemental (UT des DIRECCTE), sur la base des arrêtés régionaux de programmation.

Il est à noter que ce cofinancement ne porte pas exclusivement sur les contrats aidés recrutés au sein des SIAE (il porte sur tous les types de CUI-CAE et de CUI-CIE). Toutefois, compte tenu de son ciblage sur les bénéficiaires du RSA, bon nombre de contrats cofinancés correspondent de fait à ceux recrutés au sein des ACI, dans des proportions variables selon les départements.

## Annexe I

Le conseil général dispose en effet de marges de manœuvre pour procéder à d'éventuels ciblage d'employeurs afin d'encourager certains secteurs en priorité, notamment les ACI implantés sur le département. Cette liberté de ciblage est explicitement mentionnée dans l'annexe 3 de l'instruction de la DGEFP du 28 février 2011<sup>32</sup>.

La mission a constaté un investissement très variable des conseils généraux dans le dispositif des contrats aidés. Ces variations peuvent être le résultat de positionnements historiques et politiques vis-à-vis de cet instrument de la politique de l'emploi. Par ailleurs, des motifs de nature financière peuvent également être à l'origine d'une moindre implication de certains conseils généraux. La mobilisation vis-à-vis du dispositif est donc inégale et globalement insuffisante, d'autant qu'il est souvent difficile d'atteindre les objectifs de volumes de contrats cofinancés fixés dans les CAOM.

**Tableau 15 : Montants mobilisés par les conseils généraux au titre des cofinancements de contrats aidés (CUI-CAE) dans les ACI en 2011 dans les départements visités par la mission (en €)**

	Doubs	Landes	Haut-Rhin	Seine-Saint-Denis	Nord
Cofinancement CG des CUI-CAE recrutés en ACI	600 800	33 300	1 500 000	4 600	2 600 000

*Source : Extranet ASP – traitement mission.*

Les montants présentés dans le tableau ci-dessus ne couvrent que les CUI-CAE cofinancés par les conseils généraux et recrutés dans les ACI. Ils ne représentent donc pas la totalité des CUI-CAE cofinancés par les conseils généraux, ni la totalité des CUI-CAE recrutés dans les ACI.

Ce tableau met en exergue la grande variété de l'implication des conseils généraux. Les montants mobilisés par les conseils généraux au titre du cofinancement de CUI-CAE recrutés dans les ACI en 2011 passent ainsi d'une participation symbolique pour certains à 2,6 M€ pour le Nord.

Un focus sur le département du Doubs permet de détailler les volumes de CUI-CAE cofinancés par le conseil général sur la période 2010-2012, ainsi que les montants correspondants.

**Tableau 16 : Le cofinancement des CUI-CAE recrutés dans des ACI dans le département du Doubs**

2010		2011		2012 (au 30 juin)	
Volume de CUI-CAE cofinancés dans les ACI	Coût pour le conseil général (en €)	Volume de CUI-CAE cofinancés dans les ACI	Coût pour le conseil général (en €)	Volume de CUI-CAE cofinancés dans les ACI	Coût pour le conseil général (en €)
273	412 704	309	600 856	180	346 16

*Source : Conseil général du Doubs – traitement mission.*

Au-delà du cofinancement, les conseils généraux ont également la possibilité de financer intégralement des CUI mais cette option est rarement utilisée en pratique : au total, sur l'ensemble des départements visités par la mission, seuls 20 CUI ont été intégralement financés par les conseils généraux en 2011<sup>33</sup>. Il ne s'agit pas nécessairement de CUI recrutés dans des SIAE.

<sup>32</sup> Instruction DGEFP du 28 février 2011 relative à la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 250 millions d'euros pour les contrats aidés à destination des demandeurs d'emploi de longue durée.

<sup>33</sup> Source : ASP.

## Annexe I

Le tableau suivant récapitule les modalités d'intervention des conseils généraux dans le cadre du dispositif des CUI en fonction de l'option choisie, cofinancement ou financement intégral du contrat aidé.

**Tableau 17 : Récapitulatif des modalités d'intervention des conseils généraux dans le cadre du dispositif des CUI**

	<b>CUI cofinancés État / CG</b>	<b>CUI financés intégralement par le CG</b>
<b>Signature d'une CAOM</b>	Obligatoire	Obligatoire
<b>Taux de prise en charge</b>	Taux – spécifique ou de droit commun – fixé dans l'arrêté régional de programmation Possibilité de majoration par le CG, à sa charge	Fixé librement par le CG
<b>Champ des employeurs éligibles</b>	Déterminé librement par le CG	Déterminé librement par le CG
<b>Durée hebdomadaire de prise en charge</b>	Négociée dans la CAOM et possibilité de majoration par le CG	Fixée librement par le CG
<b>Durée de prise en charge (mois)</b>	Négociée dans la CAOM	Fixée librement par le CG
<b>Organisme prescripteur</b>	Choisi librement par le CG	Choisi librement par le CG

*Source : Annexe 4 de l'instruction DGEFP du 28 février 2011 relative à la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 250 M€ pour les contrats aidés à destination des demandeurs d'emploi de longue durée.*

Il est à noter que les conseils généraux peuvent également cofinancer les emplois d'avenir au titre des jeunes de moins de 26 ans bénéficiaires du RSA socle. Ce cofinancement intervient selon les mêmes modalités que les CUI « de droit commun », dans le cadre des CAOM<sup>34</sup>.

### **2.2.5. Par conséquent, chaque territoire visité par la mission présente des caractéristiques propres en matière de financement du secteur de l'IAE**

Chaque collectivité territoriale est autonome dans sa prise de décision en matière de financement de telle ou telle SIAE, de ciblage de tel ou tel public, etc.

Par conséquent, chaque territoire présente une politique spécifique de financement de l'IAE.

Dans la continuité de la typologie proposée, le tableau suivant vise à récapituler les modes de financement de l'IAE mis en place par les collectivités territoriales au sein des cinq départements visités par la mission. Sans viser l'exhaustivité, son objectif est de mettre en exergue les principaux points communs et spécificités de ces départements en matière de financement du secteur.

**Il permet également d'illustrer le constat selon lequel à caractéristiques égales, deux SIAE bénéficieront de financements très variables d'un territoire à l'autre, en fonction des dispositifs mis en place par les collectivités territoriales, de leurs objets, modalités de versement et champ d'application. Ainsi, alors que dans certains territoires plusieurs dispositifs similaires seront proposés par des financeurs différents, l'offre sera plus limitée dans d'autres départements. Ces différences ne résultent pas de raisons socio-économiques mais de la volonté politique conduisant telle ou telle collectivité territoriale à mettre en place un mode de financement plutôt qu'un autre.**

<sup>34</sup> Circulaire DGEFP n° 2012-21 du 1<sup>er</sup> novembre 2012 relative à la programmation des emplois d'avenir à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2012.

## Annexe I

**Tableau 18 : Récapitulatif des modes de financement des collectivités territoriales en faveur du secteur de l'IAE dans les départements visités par la mission<sup>35</sup>**

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
<b>Conseil régional</b>	<p>→ Aide à l'investissement dans les SIAE : les projets financés doivent s'inscrire dans une logique de développement durable au sens large. Sont éligibles les investissements immobiliers et matériels, ainsi que les aménagements de locaux. Le conseil régional participe au maximum à hauteur de 40 % de l'investissement, dans la limite d'un plafond de 200 000 €.</p> <p>→ Dispositif « tremplin solidarités », aide visant à soutenir les emplois de l'ESS, notamment les EI (sont concernées les personnes qui, dans le cadre de l'agrément délivré par Pôle emploi, intègrent un CDDI). Pour chaque emploi, le conseil régional accorde une aide d'un montant de 3 000 € par ETP et par an. Un aide à la formation est également versée afin de couvrir 75 % des frais pédagogiques, dans la limite de 2 400 €.</p> <p>→ Cofinancement d'un projet d'école des cadres de l'ESS.</p>	<p>→ Financement de la tête de réseau, régionale URSIEA à travers une aide au poste et au fonctionnement. La subvention est décidée annuellement, sur la base d'un projet d'activité. Elle vise à appuyer la structuration du réseau de l'IAE.</p> <p>→ Deux dispositifs complémentaires, GRADIENT et GRACE : le premier vise à favoriser le développement des structures et à soutenir leur compétitivité ; second consiste à accompagner les structures en création dans leur démarche (embauche, investissements matériels, etc.). La région a soutenu, depuis 2004, 122 SIAE, représentant 600 000 € par an.</p> <p>→ Aide régionale aux emplois associatifs (associations ayant un effectif inférieur ou égal à 10 ETP) : aide dégressive sur 4 ans pour des CDI à temps complet ou partiel, pouvant atteindre 15 000 € par ETP. Plus d'un million € est mobilisé chaque année.</p> <p>→ Programme régional de formation des salariés en</p>	<p>20 mesures sont proposées aux SIAE dans le cadre du plan d'appui régional à l'insertion par l'économique, sous forme d'aides directes et indirectes ciblées sur tous les types de SIAE et destinées à financer l'investissement et le développement économique des structures :</p> <p>→ aide au conseil</p> <p>→ aide au démarrage</p> <p>→ aide à l'investissement matériel</p> <p>→ aide à l'investissement immobilier</p> <p>→ aide à la mise en place d'une fonction économique structurante</p> <p>→ soutien financier conjoncturel</p> <p>→ aide à la restructuration financière</p> <p>→ action collective thématique</p> <p>→ créativité, innovation et démarches prospectives</p> <p>→ aide à la mise en place d'un achat groupé</p> <p>→ aide à la mise en place de</p>	<p>→ Aide à la création et au développement des EI et des ETTI : en contrepartie du financement, les structures s'engagent à recruter sur les postes d'insertion des personnes en situation d'exclusion, à ce que l'emploi proposé s'intègre dans un parcours individualisé d'insertion et à mettre en place un dispositif d'accompagnement social. L'aide peut être sollicitée en création ou pour un développement d'activités. Elle est égale à 30 % du coût total des investissements prévus sur trois ans, dans la limite de 1 600 € par poste de travail ETP créé sur cette même période. Plafond à 54 000 €. Le montant des investissements subventionnables doit atteindre 15 500 € minimum et trois nouveaux postes au moins doivent être créés sur une période de trois ans.</p>	<p>→ Emplois tremplins insertion, dispositif spécifiquement dédié à l'IAE (hors ETTI). Ciblage sur les salariés en insertion qui ne sont pas bénéficiaires du RSA. Pour les EI, l'aide est forfaitaire. Elle s'élève annuellement à 2 000 € par ETP non bénéficiaires du RSA socle (plafond à 5 ETP).</p> <p>Dans les AI, l'aide s'élève à 1 000 €, 1 500 € ou 2 000 € par ETP non bénéficiaire du RSA (plafond à 20 ETP). L'aide est modulée.</p> <p>Dans les ACI, l'aide s'élève à 1 000 € ou 2 000 € par CUI-CAE non bénéficiaires du RSA. L'aide est modulée.</p> <p>→ Emplois tremplins projet, non spécifique à l'IAE. Aide régionale sur 6 ans : 15 000 € par an par poste pendant 3 ans puis dégressivité. Aide supplémentaire à la formation (facultative). Dans les SIAE, ce dispositif est ciblé sur les postes de permanents en CDI. Organisation d'appels à projet. Les SIAE représentent 60 % des postes financés.</p>

<sup>35</sup> Hors financements versés aux DLA.

## Annexe I

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
		<p>insertion : les formations sont variées, liées à la maîtrise des savoirs de base nécessaires à l'autonomie sur le poste de travail, dans la vie quotidienne, en vue de la réalisation du projet professionnel, formations sur le savoir être, etc. L'URSIEA pilote le programme, centralise et mutualise les besoins. Plusieurs OPCA sont associés. La participation du conseil régional porte sur les coûts pédagogiques des actions éligibles et s'élève en 2011 à plus de 500 000 €. Une centaine de SIAE a participé au programme en 2010.</p>	<p>plateforme technique mutualisée</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ aide au recrutement d'un salarié issu d'une SIAE</li> <li>→ participation à des salons professionnels</li> <li>→ action de promotion économique de l'IAE</li> <li>→ accompagnement des structures en difficulté</li> <li>→ outils d'ingénierie financière externalisés</li> <li>→ soutien à la professionnalisation</li> <li>→ soutien à la commande publique socio-responsable</li> <li>→ soutien aux réseaux de l'IAE</li> <li>→ soutien aux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).</li> </ul> <p>Enveloppe annuelle globale : 2,5 M€.</p>		<p>→ ARSIE : aide régionale aux structures d'insertion par l'économique. Comprend plusieurs types de dispositifs.</p> <p>Des aides aux études de faisabilité : de 7 500 € à 15 000 €, avec possibilité d'une majoration jusqu'à 20 000 €.</p> <p>Des aides aux études de repositionnement stratégique : de 15 000 € à 20 000 €.</p> <p>Des aides à l'investissement, visant à soutenir financièrement les SIAE qui ont un projet de développement. Le montant versé s'échelonne de 30 000 à 60 000 €.</p> <p>→ Appui aux SIAE en difficulté : pour les structures confrontées à des pertes importantes des fonds propres, à une procédure collective d'insolvabilité. L'aide régionale consiste à dépêcher un consultant qui réalisera avec la SIAE un plan de redressement et à affecter un montant de subvention permettant à la SIAE de mettre en œuvre le plan de redressement. Le montant de l'aide régionale s'élève à 30 000 €, le taux de participation est de 50 %. 4 SIAE concernées en 2011.</p> <p>→ PASSE IAE : 5 projets ont été soutenus, suite à un appel à projets, en 2010, pour un</p>

Annexe I

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
					<p>budget total de près de 130 000 €. But : formation des salariés en insertion en amont du parcours. Bilan mitigé : un dispositif complexe dans sa mise en œuvre, qui a peu mobilisé et n'a pas témoigné d'une grande efficacité. Les besoins exprimés semblent plus prégnants en cours d'emploi qu'en amont. Difficultés à mesurer l'impact de cette mesure supprimée en 2010.</p> <p>→PASSE entreprise : volonté de favoriser l'insertion professionnelle des salariés en insertion dans les entreprises « classiques » et développer des coopérations entre ces entreprises et les SIAE. Le dispositif comprend des actions favorisant l'accès des salariés en fin de parcours en IAE à un emploi durable ; actions de soutien à des organismes facilitateurs (PLIE, maisons de l'emploi, etc.) ; actions favorisant la collaboration économique entre SIAE et entreprises « classiques ». Trois projets soutenus en 2011. Dispositif non reconduit.</p>

## Annexe I

	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
<b>Conseil général</b>	<p>→ Financement des EI en complément de l'aide au poste versée par l'État, à hauteur de 800 € par ETP, avec une majoration de 280 € par ETP pour les SIAE en zones rurales.</p> <p>→ Financement des AI fixé à 643 € par ETP en insertion.</p> <p>→ Financement des ACI sur la base de critères liés à l'accompagnement socioprofessionnel et l'encadrement technique (élaboration d'une grille de taux d'encadrant technique par type d'activité et mise en place d'un référentiel commun avec l'État pour la modulation).</p> <p>→ Cofinancement des CUI.</p>	<p>→ Financement destiné à la réalisation d'actions d'accompagnement pour les bénéficiaires du RSA, à hauteur de plus de cinq M€ en 2011 (62 SIAE et 80 actions portant notamment sur l'accueil, l'accompagnement social, l'accompagnement professionnel et l'accompagnement dans l'emploi classique). Le CG organise annuellement des appels à projets. La subvention allouée est déterminée en analysant la sollicitation financière des SIAE au regard de leur activité d'insertion. Elle est calculée à partir de l'activité totale d'insertion effectuée en année n-1 et à partir de celle réalisée par les bénéficiaires du RSA à laquelle il est appliqué un coefficient multiplicateur. Des plafonds de subvention sont fixés par type de SIAE (43 500 € pour les AI, 45 000 € pour les EI et 140 000 € pour les ACI).</p> <p>→ Cofinancement des CUI</p>	<p>→ Financement des SIAE ciblé sur le fonctionnement des structures. Les montants alloués résultent de la prise en compte d'un critère historique. Fidélisation des financements sur certaines SIAE. Un bilan est réalisé chaque année avec la SIAE, sur l'activité, le public accueilli, les parcours, les sorties vers l'emploi.</p> <p>→ Cofinancement des CUI</p>	<p>→ Financement des postes d'encadrement des ACI à hauteur de 42 000 € par encadrant technique pour 20 salariés en insertion bénéficiaires du RSA.</p> <p>→ Aide à l'investissement pour les SIAE : aide versée aux EI, ETTI et AI dès lors que les postes en insertion bénéficient à des allocataires du RSA ou à des jeunes de moins de 26 ans. Les investissements éligibles sont les investissements matériels, les aménagements de locaux justifiés par l'augmentation du nombre de postes ou une montée en compétence des publics en insertion. Le plan global d'investissements éligibles est plafonné à 40 000 € sur trois ans. L'aide n'excède pas 50 % des investissements éligibles, dans la limite d'un plafond de 10 000 € lorsque le projet concerne moins de cinq bénéficiaires du RSA et jeunes de moins de 26 ans ; le plafond est remonté à 15 000 € pour les projets les plus ambitieux.</p> <p>→ Cofinancement des CUI</p>	<p>→ Financement des SIAE ciblé sur les salariés en insertion bénéficiaires du RSA, sur la base d'appels à projets. Le plafond de la subvention est variable selon le type de structure (2 000 € par ETP pour les EI, 150 € par mois de présence pour les ACI, 2 € par heure de mise à disposition pour les AI et 1,5 € par heure de mise à disposition pour les ETTI). Modulation sur la base de critères multiples (nombre d'allocataires du RSA socle prévus, qualité de l'accompagnement et de l'encadrement de ces personnes, type de sorties proposées aux salariés en fin de parcours, autres financements publics, etc.). L'aide est perçue par la moitié des SIAE conventionnées avec l'État dans le département. Le financement est stable, à hauteur d'environ 650 000 €.</p> <p>→ Cofinancement des CUI</p>
<b>Communes et EPCI</b>	Les financements versés par les communes et leurs regroupements peuvent comprendre, à destination des SIAE, la mobilisation des fonds liés aux CUCS, au titre de la politique de la ville. Ces aides portent sur des projets ou des expérimentations. Elles peuvent faire l'objet de cofinancements avec l'État.				

*Source : Traitement mission.*

## **ANNEXE II**

### **Le coût et l'analyse économique du secteur de l'IAE**



# SOMMAIRE

<b>1. LA MISSION S'EST HEURTÉE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS POUR RECUEILLIR DES DONNÉES FINANCIÈRES SUR LE SECTEUR DE L'IAE AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL.....</b>	<b>1</b>
1.1. Méthode de consolidation des données.....	3
1.2. Les données disponibles auprès de l'ASP mélangent des données fiables et consolidées et des données déclarées peu vérifiées.....	5
1.2.1. <i>L'extranet IAE constitue une bonne base qui, par de simples améliorations techniques ou de nomenclatures, peut permettre d'améliorer sensiblement la connaissance des éléments financiers du secteur et peut permettre de simplifier les procédures administratives.....</i>	<i>6</i>
1.3. Les données transmises par le bureau GF3C de la DGFIP ont permis de réaliser l'analyse financière des EI et des ETTI.....	7
1.4. L'ACOSS a transmis des données complètes sur le niveau d'exonérations sociales générales et spécifiques des SIAE.....	8
1.5. Lors du recueil des données sur le terrain, la mission s'est heurtée aux difficultés des DIRECCTE et des autres financeurs à connaître réellement les aides versées aux structures.....	8
1.6. La DGEFP doit se doter d'outils de suivi des financements du secteur plus performants.....	8
<b>2. LE COÛT DU SUBVENTIONNEMENT PUBLIC DIRECT DE L'IAE EST ESTIMÉ ENTRE 1 ET 1,3 MD D'EUROS EN 2011.....</b>	<b>10</b>
2.1. Un ETP d'insertion en EI a bénéficié en 2011 entre 10 693 et 11 082 € de subventions publiques directes.....	10
2.1.1. <i>Le financement de l'aide aux postes s'élève à 114 M€ en 2011.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>La part de cofinancement du FSE de l'aide au poste des EI est stable depuis 2007.....</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>Les entreprises d'insertion bénéficient également de financements directs d'autres financeurs que l'État.....</i>	<i>12</i>
2.1.4. <i>Chiffrage du subventionnement d'un poste en EI.....</i>	<i>12</i>
2.2. Les subventions publiques d'un ETP dans une ETTI sont estimées en 2011 entre 5 075 et 5 111 €.....	14
2.3. Un ETP en association intermédiaire a bénéficié en 2011 de subventions publiques entre 2 788 € et 4 343 €.....	17
2.4. Les subventions publiques pour un ETP en ACI sont estimées en 2011 entre 35 372 et 48 758 € par ETP € par an.....	20
2.5. Le coût global des subventions publiques directes allouées au secteur de l'IAE est estimé à 1,2 Md€......	26
<b>3. LES EI ET LES ETTI SE DÉVELOPPENT DE MANIÈRE DYNAMIQUE ET NE SONT PAS SOUS SUBVENTIONNÉES.....</b>	<b>30</b>
3.1. Les données disponibles permettent de réaliser une analyse financière robuste des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion.....	30
3.1.1. <i>La mission a pu constituer une cohorte importante d'EI permettant de mesurer, sur le long terme, la santé de ces structures.....</i>	<i>31</i>

3.1.2.	<i>Le chiffre d'affaires des EI est en constante augmentation depuis 2005 mais sa croissance n'a pas été épargnée par la crise de 2009.....</i>	32
3.1.3.	<i>Parmi les entreprises d'insertion, la situation s'améliore en moyenne pour celles qui ont les meilleurs résultats et s'aggrave en moyenne pour celles qui ont les moins bons résultats.....</i>	34
3.2.	Les entreprises d'insertion ont de meilleurs résultats comptables que les entreprises classiques.....	39
3.2.1.	<i>L'évolution des salaires au sein des entreprises d'insertion a été plus dynamique que dans les entreprises classiques.....</i>	41
3.2.2.	<i>En volume constant depuis 2006, la part des subventions d'exploitation des EI baisse continuellement dans le chiffre d'affaires.....</i>	42
3.3.	Les ETTI sont plus sensibles aux cycles de croissance que les EI.....	43
3.3.1.	<i>Les ETTI ont davantage souffert de la crise de 2009 que les EI.....</i>	44
3.3.2.	<i>Le niveau de subvention des ETTI est stable depuis 2005.....</i>	46
3.4.	La capacité d'autofinancement et le fonds de roulement des EI et ETTI sont en baisse constante depuis 2007.....	48
3.4.1.	<i>La CAF des entreprises de l'IAE a été impactée par la crise de 2009.....</i>	48
3.4.2.	<i>Les ETTI ont un fonds de roulement positif pour la plupart d'entre elles, à l'inverse des EI qui ont pour une grande part d'entre elles un fonds de roulement négatif.....</i>	48
3.5.	La mission n'a pas été en mesure d'évaluer la santé financière des ateliers et chantiers d'insertion et des associations intermédiaires.....	49
3.5.1.	<i>Le manque de données fiables et consolidées n'a pas permis de pouvoir mesurer de manière robuste la santé financière des ACI.....</i>	49
3.5.2.	<i>La santé financière des AI n'a pu être estimée.....</i>	50
3.5.3.	<i>La mission formule un certain nombre de préconisations visant à clarifier la situation fiscale des structures de l'IAE.....</i>	50
<b>4.</b>	<b>AU TOTAL, LE SECTEUR DE L'IAE REÇOIT ENVIRON 1,5 MD€ DE FINANCEMENT PUBLIC PAR AN .....</b>	<b>52</b>
4.1.	Le secteur de l'IAE a bénéficié en 2011 de 247 M€ d'exonérations sociales.....	52
4.2.	Le financement des têtes de réseaux s'élève à près de 6 M€ en 2011.....	54
4.2.1.	<i>Les financements peuvent être de portée nationale ou régionale.....</i>	54
4.2.2.	<i>Les aides indirectes aux structures de l'IAE sont nombreuses.....</i>	56
4.3.	Le coût en ETP des services publics pour « gérer » le secteur de l'IAE est inestimable globalement.....	57

## INTRODUCTION

Près de 1,2 milliard d'euros de subventions publiques directes a été alloué au secteur de l'IAE en 2011, pour 57 000 ETP en insertion, soit un coût moyen de 20 900 € par ETP et par an de subventions publiques. Ce coût moyen masque néanmoins de très grandes disparités entre les quatre types de structures de l'IAE :

- ◆ 3 500 € par ETP pour les associations intermédiaires ;
- ◆ 5 100 € par ETP pour les entreprises de travail temporaire d'insertion ;
- ◆ 10 900 € par ETP pour les entreprises d'insertion ;
- ◆ 42 100 € par ETP pour les ateliers et chantiers d'insertion ;

Plus de la moitié du financement public provient de l'État. Les conseils généraux sont le deuxième financeur, représentant 25 % des aides. Enfin, les 25 % restants se répartissent entre les communes et leurs groupements, les conseils régionaux, le fonds social européen (FSE) et d'autres sources de financements plus ciblés ou plus anecdotiques.

A ces aides directes s'ajoutent 250 millions d'euros d'exonération de cotisations par an, certaines étant spécifiques au secteur.

### **1. La mission s'est heurtée à de nombreuses difficultés pour recueillir des données financières sur le secteur de l'IAE au niveau national et local**

Le décret 99-107 du 18 février 1999 dispose que les conventions doivent préciser *la nature et le montant des autres aides publiques directes ou privées dont l'entreprise prévoit de bénéficier*. Cette obligation n'a jamais été mise en œuvre hormis le remplissage, par les structures, d'une annexe financière<sup>1</sup> de conventionnement sous la forme d'un fichier CERFA comportant une rubrique « informations comptables du dernier exercice disponible »<sup>2</sup>. Or, ces données ne sont jamais vérifiées, contrôlées et consolidées, de telle sorte qu'il n'est pas possible de connaître facilement et précisément le niveau de financement public du secteur.

---

<sup>1</sup> Tous les ans, les structures de l'IAE conventionnées remplissent une annexe financière reprenant plusieurs données de leurs structures (nombre d'ETP d'insertion, forme juridique, secteur d'activité...).

<sup>2</sup> Cette rubrique comporte 11 cases : total des produits d'exploitations, ventes et prestations, communes, intercommunes, département, région, Etat (hors IAE et hors aides aux postes), FSE (hors aides aux postes), PLIE, AGEPHIP, autres.

Malgré une circulaire DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008<sup>3</sup> qui oblige les SIAE à déposer *une comptabilité spécifique retraçant l'ensemble des ressources et charges afférents à son projet d'insertion selon les normes comptables applicables et à fournir les comptes annuels dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice*, la mission a pu constater les difficultés à prendre en compte les données comptables et financières des structures dans le cadre de leur financement :

- ◆ les données disponibles lors du dialogue de gestion<sup>4</sup> sont souvent les données de l'année N – 2 puisque le bilan comptable de l'année N – 1 n'est souvent pas finalisé dans les premiers mois de l'année N : elles ne reflètent pas forcément la réalité économique de la structure en année N. De plus, les dialogues de gestion se tiennent au mieux au premier semestre de l'année ce qui de fait obère la possibilité pour les financeurs de pouvoir moduler leur aide puisque les dépenses sont déjà engagées, et les financeurs quasiment mis devant le fait accompli ;
- ◆ les dialogues de gestion sont ciblés sur les objectifs de retour à l'emploi de la structure et les données financières ne sont donc abordées qu'à la marge ;
- ◆ la conduite d'un dialogue de gestion prenant en compte les données financières demande des connaissances spécifiques pour les agents qui les mènent.
- ◆ Cette triple difficulté conduit
  - au niveau national :
    - à ne pas disposer de données fiables de subventionnement public des structures ;
    - à ne pas connaître la santé financière de chacune des structures de manière précise, objectivée et indiscutable ;
    - à laisser aux têtes de réseaux le monopole du chiffrage du secteur par le biais d'observatoires qui ne peuvent refléter que partiellement la réalité économique du secteur et des besoins en financement.
  - au niveau local :
    - à un financement des structures à « l'aveugle », c'est-à-dire sans prendre en compte les ressources de la structure, notamment les subventions provenant des autres financeurs ;
    - à une mauvaise coordination des financeurs ;
- ◆ La mission s'inscrit dans un contexte particulier marqué par des tensions entre des têtes de réseaux souvent très revendicatifs et des financeurs aux moyens contraints. Cette incompréhension, qui empêche le développement d'un dialogue constructif, est en partie due à l'absence de constats objectivés sur le financement du secteur.

L'objectif de cette annexe est de répondre à ces difficultés en s'efforçant notamment de :

- ◆ définir un ordre de grandeur du coût de l'IAE en subventionnement public ;
- ◆ dresser une analyse financière des structures de l'IAE ;
- ◆ chiffrer les différents scénarios d'évolution du secteur.

Pour ce faire, la mission s'est appuyée sur quatre types de données :

- ◆ les données traitées par l'agence de services et de paiement (ASP) dans le cadre de l'Extranet IAE ;
- ◆ les données transmises par le bureau GF3C de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;

---

<sup>3</sup> Circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique.

<sup>4</sup> Pour davantage de précisions sur les dialogues de gestion, cf. annexe n° 3.

- ◆ les données transmises par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) sur les exonérations sociales ;
- ◆ les données recueillies dans les cinq départements visités<sup>5</sup>.

D'autres possibilités de recueil de données ont été testées :

- ◆ les données transmises par les DIRECCTE ou leurs unités territoriales (UT) ;
- ◆ les données des observatoires des têtes de réseaux ;
- ◆ les données que la mission aurait pu recueillir par enquête auprès des différents financeurs.

Parmi les cinq départements visités par la mission, à l'exception du Doubs et des Landes, il n'a pas été possible aux UT de fournir des données concernant le financement public de l'IAE dans leur département par l'ensemble des financeurs sur une série longue. Ainsi, à la demande de fournir le niveau de subventionnement réel de 2005 à 2011, les UT ont répondu en communiquant soit les données issues de l'Extranet ASP, soit n'ont pas été en capacité de les fournir, indiquant ne pas les connaître et devoir mobiliser une trop lourde charge de travail.

Parmi les têtes de réseaux rencontrées, certaines<sup>6</sup> étaient disposées, du moins initialement, à fournir à la mission les bases de données financières de leurs adhérents. Cela aurait d'une part permis une comparaison avec les données extraites de l'Extranet ASP et, d'autre part, une meilleure compréhension du mode de calcul des chiffrages réalisés pour nourrir la demande de revalorisation des subventions. Cependant, en dépit de multiples relances, aucune tête de réseau n'a finalement transmis de bases de données exploitables à la mission. Certaines données issues de leurs observatoires ont cependant été analysées.

Pour définir les niveaux de subventionnement de chaque financeur, la mission s'est par ailleurs interrogée sur la possibilité de leur transmettre un questionnaire afin de recueillir ces données. Cependant, pour être exhaustif, il aurait fallu contacter l'ensemble des collectivités territoriales du territoire. De plus la mission n'aurait pas été en mesure de pouvoir vérifier la fiabilité de ces données déclaratives et pas nécessairement exhaustives. La difficulté constatée dans les départements visités pour réunir l'ensemble de ces données a montré qu'il aurait été impossible de pouvoir disposer de données fiables, représentatives, exhaustives et consolidées du financement par type de financeur.

D'autres données ont été transmises par la DGEFP, par la DGCS, par la DARES, par l'INSEE, par France Active et seront exploitées dans la présente annexe.

### **1.1. Méthode de consolidation des données**

Pour recueillir des données exhaustives et les plus précises possibles, la mission s'est attachée à partir de la base Extranet ASP des structures de l'IAE conventionnées<sup>7</sup> et à créer des bases de données par année afin d'éviter les effets de périmètre (entrées et sorties de structures dans le dispositif).

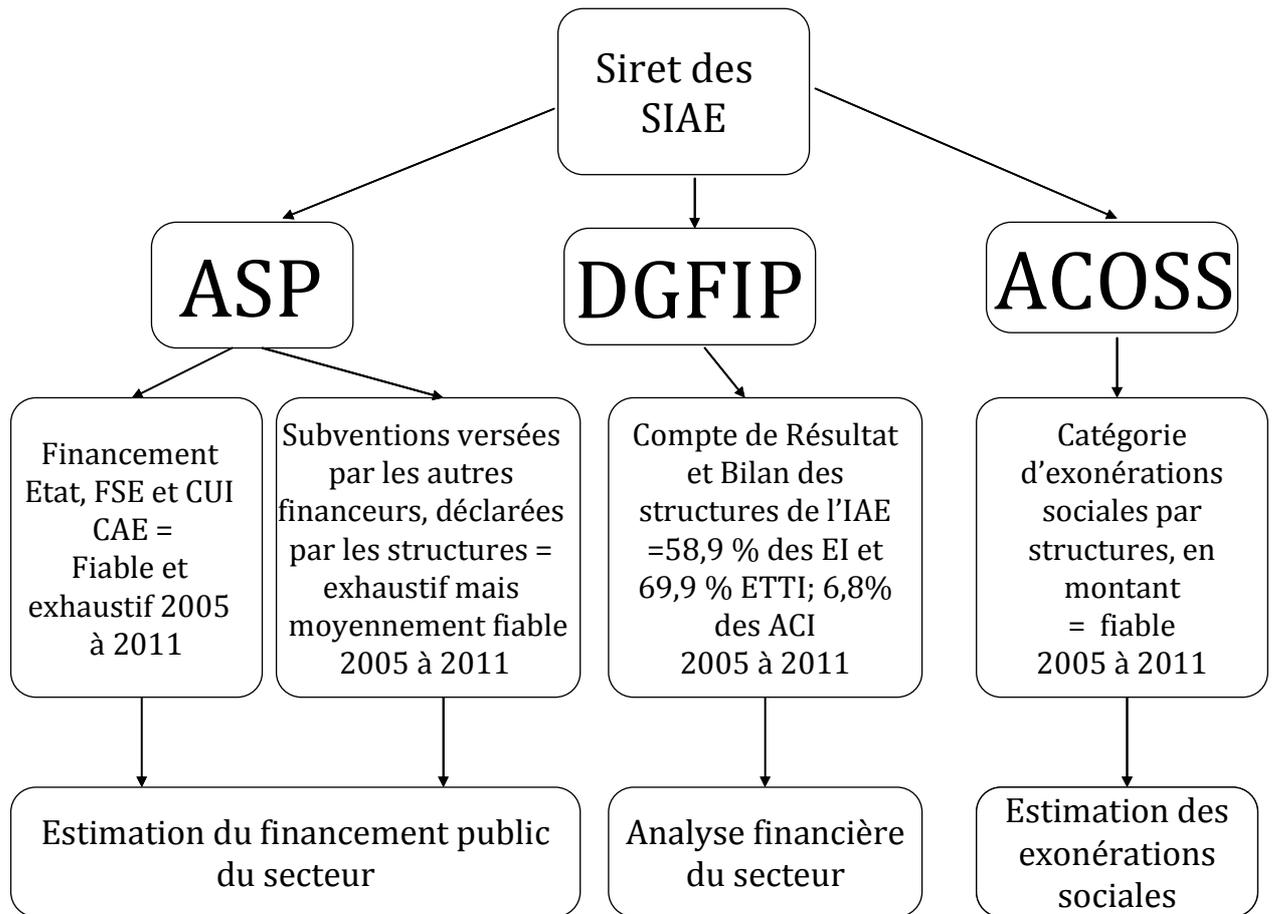
---

<sup>5</sup> Le Doubs, la Seine-Saint-Denis, le Nord, les Landes, le Haut-Rhin.

<sup>6</sup> Les Jardins de Cocagne, le CNEI, Chantier école.

<sup>7</sup> Ces structures correspondent forcément aux structures de l'IAE puisque l'Extranet permet le versement des aides suite au conventionnement.

Graphique 1 : Schéma de recueil des données financières des structures



Source : traitement mission.

La mission a pu recueillir et constituer les bases de données suivantes :

Tableau 1 : Liste des bases de données utilisées par la mission

Type	Année	Source	Nombre de lignes
Comptes de résultats et bilans des SIAE	2005 à 2011	Bureau GF3C de la DGFIP	5 734 SIAE comptes de résultats et bilans
Exonérations sociales du secteur de l'IAE par type d'exonération	2011	ACOSS	9 742 SIAE par exonération spécifique
Exonérations sociales du secteur de l'IAE par type de structure	2005 à 2011	ACOSS	24 032 structures par exonération globale
Financements des contrats aidés dans le secteur de l'IAE	2005 à 2012	ASP	2 858 structures par financements des contrats aidés dans le secteur de l'IAE
Suivi des annexes financières – Paiement État et FSE dans la cadre des structures de l'IAE	2005 à 2011	ASP	32 880 annexes financières (19 560 pour les ACI, 7 289 pour les EI, 1 639 pour les ETTI, 5 392 pour les AI)

Type	Année	Source	Nombre de lignes
Fiche d'identité des SIAE, déclaration par les structures des autres financements publics reçus	2005 à 2011	ASP	33 588 annexes financières déposées pour les SIAE conventionnées depuis 2005 (19 450 ACI, 5 327 AI, 7 119 EI, 1 692 ETTI)
Versement du FDI aux structures	2005 à 2011	ASP	9 711 versements de FDI aux structures

*Source : traitement mission.*

Sauf précision particulière, l'ensemble des constats et des chiffrages sont issus de ces bases de données.

## 1.2. Les données disponibles auprès de l'ASP mélangent des données fiables et consolidées et des données déclarées peu vérifiées

Dans le domaine de l'IAE, les données traitées par l'ASP sont disponibles depuis l'année 2005. Elles sont réparties entre les quatre catégories administratives de structure : associations intermédiaires (AI), ateliers et chantiers d'insertion (ACI), entreprises d'insertion (EI) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

### Encadré 1 : L'Extranet IAE de l'ASP

L'Extranet IAE de l'ASP a été conçu en 2005 pour assurer le paiement des subventions de l'État aux SIAE. La DGEFP, les DIRECCTE et les Unité territoriales l'utilisent, les autres financeurs n'y ont pas accès. Les SIAE conventionnées y ont accès. Les données des annexes financières (données administratives et financières et objectifs de retour à l'emploi) transmises par les UT sont saisies par l'ASP.

A chaque embauche, les EI, les ETTI et les AI saisissent une fiche salarié dans l'Extranet IAE, les ACI saisissent dans l'Extranet CUI (contrat unique d'insertion).

Chaque mois les EI et les ETTI saisissent les heures travaillées pour chaque salarié ; les AI saisissent un volume d'heure global pour la structure.

*Source : ASP.*

- ◆ Les fichiers extraits de l'Extranet comportent plusieurs types de données :
  - l'identité de la structure (département, nom, adresse, numéro SIRET, code NAF, nature juridique, etc.) ;
  - le nombre de postes conventionnés, agréés, en contrat aidés, d'accompagnement, de professionnalisation ;
  - les montants de l'aide d'État et du FSE ;
  - les montants des autres subventions (collectivités territoriales, PLIE, AGEFIPH et autres).

Les données financières du subventionnement de l'État et du FSE sont fiables (elles servent notamment à ordonner le paiement et à suivre le pilotage budgétaire). En revanche les données des autres financeurs sont déclaratives (elles sont saisies en reprenant les données déclaratives inscrites par les structures sur les conventions papier). De plus, lors des visites sur le terrain, en fonction de la structure, certaines données sont définitives n-2, d'autres définitives n-1, d'autres encore provisoires n-1 ou provisoires n. Cependant les subventions sont stables dans le temps et par financeur. De ce fait les données extraites de l'ASP apparaissent fiables. En ce qui concerne le financement des contrats aidés les données fournies par l'ASP sont basées sur les montants réels versés aux structures, et sont donc fiables.

Les données sont individuelles, par structure et disponibles pour les années 2005 à 2012. Compte tenu du fait que l'année 2012 est en cours et non complète, la mission a choisi de traiter les données de 2005 à 2011.

Une extraction supplémentaire a été demandée à l'ASP concernant les données de paiement par l'État et de cofinancement par les conseils généraux du paiement des contrats aidés aux ACI depuis 2005.

Ainsi, utiliser la plateforme actuelle pour en faire la connexion entre les structures et leur financeurs peut permettre d'alléger sensiblement les tâches administratives de ces structures et des financeurs, en s'appuyant notamment à :

- ◆ reprendre de manière précise, détaillée et consolidée les moyens alloués au secteur ;
- ◆ créer une interface de recueil et de consolidation des comptes de résultat et les bilans des structures.

Ainsi, un portail unique commun aux structures et aux financeurs, permettrait à la SIAE de ne transmettre qu'une seule fois les informations requises pour obtenir les subventions. En parallèle, les données financières et statistiques utiles, notamment en termes de publics accueillis et réinsérés, devraient être accessibles à l'ensemble des financeurs.

**1.2.1. L'extranet IAE constitue une bonne base qui, par de simples améliorations techniques ou de nomenclatures, peut permettre d'améliorer sensiblement la connaissance des éléments financiers du secteur et peut permettre de simplifier les procédures administratives**

L'outil ASP peut être amélioré afin de permettre :

- ◆ de connaître les différents niveaux de subvention des structures :
  - en redéfinissant les rubriques permettant de les remplir ;
  - en expliquant davantage le type de subventions couvert par chaque rubrique (par exemple pour les subventions État) ;
  - en établissant un contrôle de premier niveau par l'Unité Territoriale qui permette de fiabiliser les données ;
- ◆ d'estimer la santé financière des structures :
  - en mettant en œuvre une procédure automatisée permettant de reprendre les données comptables et financières des liasses fiscales des structures ;
  - en intégrant pour celles qui ne sont pas fiscalisées les données essentielles et utiles au suivi de l'évolution du secteur.
- ◆ Cette amélioration de l'outil ASP permettrait :
  - un gain de temps important pour les services de l'État, pour les financeurs, pour les têtes de réseaux et pour les structures ;
  - de disposer de données fiables, actualisées et indiscutables ;
  - d'éviter le sur-financement de certaines structures.

**Proposition n° 1 : l'outil Extranet IAE doit fortement évoluer pour permettre de connaître de façon précise et consolidée les différents niveaux de subventions du secteur et reprendre les soldes intermédiaires de gestion des structures.**

### 1.3. Les données transmises par le bureau GF3C de la DGFIP ont permis de réaliser l'analyse financière des EI et des ETTI

A partir des fichiers extraits de l'Extranet IAE, la mission a adressé 28 fichiers au bureau GF3C de la DGFIP (couvrant 7 années pour 4 types de structure) reprenant pour chaque année et pour chaque type de SIAE, la liste des numéros SIRET des structures ayant été conventionnées au titre de chacune des années de 2005 à 2011.

Les données transmises par la DGFIP à la mission portent sur les structures de l'IAE ayant déposé une liasse fiscale sur les sept dernières années. Il s'agit du compte de résultat et du bilan de chaque structure, représentant des données fiables sur 22 agrégats.

L'analyse des données sur les sept dernières années peut permettre de mesurer :

- ◆ l'évolution du chiffre d'affaires ;
- ◆ l'évolution de la valeur ajoutée ;
- ◆ les subventions d'exploitations reçues ;
- ◆ le ratio des dépenses de personnel rapportées au chiffre d'affaires ;
- ◆ l'évolution des produits et des charges financières ;
- ◆ l'évolution de l'excédent brut d'exploitation.

Et concernant plus particulièrement le patrimoine de ces structures :

- ◆ l'évolution des actifs et des capitaux propres ;
- ◆ l'évolution des emprunts et dettes assimilées ;
- ◆ l'évolution de la trésorerie ;
- ◆ la capacité d'autofinancement ;
- ◆ le fonds de roulement.

L'exploitation de ces données vise à fournir à la fois une cartographie financière précise des structures, mais aussi à mesurer l'évolution des grands agrégats du secteur sur la période.

Enfin, l'agrégat « subvention d'exploitation » peut permettre de consolider le montant global de subventions reçues de manière fiable, contrairement aux données extraites de l'Extranet ASP.

#### Encadré 2 : Secret statistique des données transmises par la DGFIP

Les données fiscales transmises par la DGFIP ont été exploitées par un seul membre de la mission, qui s'est engagé à ne pas les communiquer et à les détruire après usage. Elles ont été transmises de manière cryptées (le numéro SIRET a été remplacé par un numéro crypté non identifiable) et n'ont été utilisées qu'à des fins statistiques. Ces données reprises dans les comptes de résultats et dans les bilans sont toutes en possession de chaque DIRECCTE qui les exige dans le cadre du financement<sup>8</sup>. Ainsi ces données ne sont pas « secrètes » puisqu'elles doivent être communiquées chaque année par chaque structure aux financeurs dans le cadre de leur demande de subvention. Cette requête auprès de la DGFIP a permis de disposer d'un nombre important de données, sans surcharger les structures ou les DIRECCTE. Les données transmises ont ensuite été croisées. De plus cette extraction a permis une analyse du secteur sur une longue période.

Les têtes de réseaux alimentent leurs observatoires des mêmes données de manière manuelle, en nourrissant leurs bases de données par des questionnaires qu'elles adressent aux structures.

*Source : traitement mission.*

<sup>8</sup> Voir l'annexe 3 du dossier unique de financement où sont exigées dans les pièces à joindre Dernier bilan et compte de résultat approuvé (ces documents doivent être certifiés soit par le Président de l'association, soit par un expert comptable) et rapport du commissaire aux comptes (le cas échéant).

#### **1.4. L'ACOSS a transmis des données complètes sur le niveau d'exonérations sociales générales et spécifiques des SIAE**

Les fichiers des 4 types de structures conventionnées par numéro SIRET ont été transmis à l'ACOSS qui en retour, a pu fournir à la mission, le montant de l'ensemble des exonérations sociales de 2005 à 2011. Ainsi ont pu être identifiées 26 types d'exonérations pour chaque structure.

#### **1.5. Lors du recueil des données sur le terrain, la mission s'est heurtée aux difficultés des DIRECCTE et des autres financeurs à connaître réellement les aides versées aux structures**

La mission a fixé quatre objectifs à ses déplacements :

- ◆ recueillir des données fiables et recoupées sur les subventions publiques des SIAE du département sur les sept dernières années ;
- ◆ analyser la gouvernance locale (CDIAE, conférence de financement, conventionnement, dialogue de gestion) ;
- ◆ explorer les stratégies utilisées pour assurer la pérennité financière du modèle ;
- ◆ mesurer le niveau des subventions par financeur.

Pour ce faire, la mission a analysé en détail la structure du financement pour l'ensemble des entités en croisant et en comparant trois sources :

- ◆ les données transmises par chaque financeur sur les aides allouées au cours des sept dernières années à l'ensemble des structures du département ;
- ◆ les données inscrites au conventionnement par les structures (Extranet IAE) ;
- ◆ les données du réalisé recueilli auprès des structures.

Cette approche permet d'expliquer les écarts entre ces trois sources de données :

- ◆ mauvaise estimation des subventions attendues ;
- ◆ défaillance des financeurs en cours d'année ;
- ◆ subvention reçue mais initialement non prévue dans le conventionnement ;
- ◆ subvention sur estimée ou sous-estimée ;
- ◆ toutes autres raisons.

#### **1.6. La DGEFP doit se doter d'outils de suivi des financements du secteur plus performants**

Aujourd'hui, ni la DGEFP ni les autres financeurs du secteur ne sont en mesure de connaître de manière précise, actualisée et exhaustive :

- ◆ l'état de santé financier des structures ;
- ◆ le montant global des subventions reçues par chaque structure ;
- ◆ les résultats en termes de sorties positives des publics accueillis.

Par conséquent, aucun financeurs n'est capable de mesurer le coût et l'efficacité de la mission d'insertion qu'il subventionne.

Concernant les sorties des bénéficiaires et le retour à l'emploi, qui est le cœur de la mission de l'IAE, un questionnaire de la DGEFP<sup>9</sup> mis en œuvre auprès des services déconcentrés, montre que 62,5 % des répondants ne trouvent pas cohérentes les données de l'Extranet, comparées aux données produites par les SIAE (notamment lors des bilans annuels de sortie des publics, supports du dialogue de gestion).

Cette même, l'enquête indique que 72,3 % des répondants ont mis en œuvre un outil de suivi de l'activité des SIAE autre que l'Extranet (publics accueillis, fonctionnement de la structure, activité de la structure, travail d'accompagnement et santé financière de la SIAE). Si cette intention peut apparaître louable, elle n'en demeure pas moins chronophage.

Des initiatives locales se sont en effet développées. A titre d'exemple, la structure porteuse du dispositif local d'accompagnement (DLA) des Hauts-de-Seine a mis en place un outil de gestion commun qui permet à toutes les structures d'utiliser les mêmes tableaux de bord de gestion. Ainsi lors des dialogues de gestion, les structures sont en capacité de pouvoir expliquer leur modèle économique et de mieux suivre leur gestion. De même l'UT du Doubs a développé des outils lui permettant d'être efficace sur les objectifs de suivi du secteur. Toutefois, dans un souci de rationalisation des moyens et de recherche d'efficacité des coûts, l'énergie dépensée à développer des outils locaux pourrait être épargnée aux services.

Le CNEI<sup>10</sup> note également que *les données antérieures et actuelles des statistiques de sortie emploi et formation pour les EI et ETTI sont fausses (...) et ne peuvent être utilisées.*

L'absence d'outil commun, partagé et fiable au niveau national, conduit à deux phénomènes parallèles :

- ◆ d'une part, la multiplication des observatoires propres aux réseaux qu'ils soient nationaux, régionaux, voire départementaux ;
- ◆ d'autre part, l'absence de données objectives, indiscutables et partagées, préalables à tout dialogue de gestion de qualité et condition de réussite d'une modulation des aides.

La création d'un observatoire unique et partagé du secteur de l'IAE peut se faire à moyen constant en redéployant les financements publics versés à chaque tête de réseau pour entretenir son observatoire. Indépendant de la DGEFP et des réseaux, s'appuyant sur des données fiables (liasses fiscales, données fournies par l'ACOSS...) et animé par une équipe légère (pas plus de trois ETP), cet observatoire apparaît comme un outil indispensable de développement du secteur.

**Proposition n° 2 : Créer un observatoire unique de la santé financière des SIAE, permettant de connaître le niveau de financement public et la santé financière du secteur.**

Les structures sont surchargées de tâches administratives redondantes et chronophages. Il est demandé aux responsables de structures d'être des entrepreneurs, d'aller chercher des financements et d'accompagner des publics en difficulté. Ce temps administratif perdu pourrait être mieux utilisé à accompagner les salariés en insertion ou à développer économiquement les structures.

---

<sup>9</sup> Insertion par l'activité économique – enquête auprès des services déconcentrés DGEFP - Aout 2012.

<sup>10</sup> «Contribution du CNEI à la mission IGAS-IGF» document remis en octobre 2012.

## 2. Le coût du subventionnement public direct de l'IAE<sup>11</sup> est estimé entre 1 et 1,3 Md d'Euros en 2011

Il n'existe pas de vision globale et consolidée de l'ensemble des subventions publiques versées aux quatre types de structures de l'IAE.

La mission, en fonction des données dont elle dispose, a défini de la manière la plus précise possible le niveau de financement de chaque type structure, par type de financeur, par bénéficiaire et par ETP.

En effet, le nombre de bénéficiaires par ETP varie fortement d'une structure à l'autre.

**Tableau 2 : Nombre de bénéficiaires et d'ETP par structure en 2010**

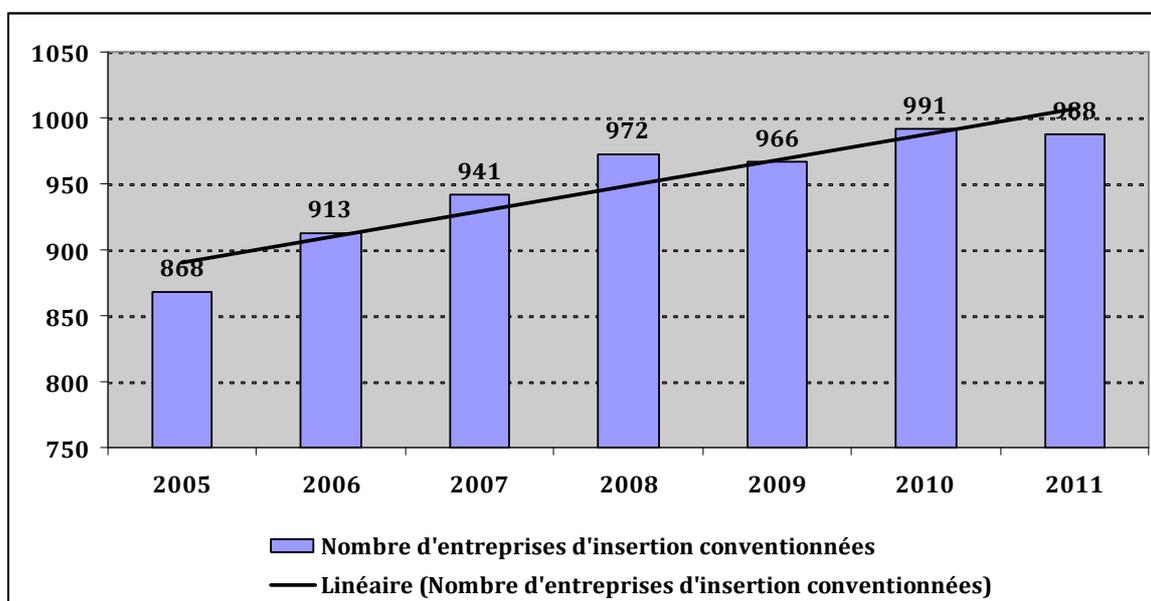
Type de structure	Bénéficiaires	ETP	Bénéficiaires / ETP
EI	13 331	12 828	1,0
ETTI	17 628	6833	2,6
AI	54 991	13 058	4,2
ACI	38 818	25 508	1,5
Total	124 768	58 227	2,1

Source : ASP – Traitement mission.

### 2.1. Un ETP d'insertion en EI a bénéficié en 2011 entre 10 693 et 11 082 € de subventions publiques directes

Le nombre d'entreprises d'insertion<sup>12</sup> conventionnées a régulièrement crû depuis 2005, puis s'est stabilisé en 2011. 13 017 postes ont été conventionnés en 2011, dont 11 735 ont été réalisés. Chaque entreprise d'insertion a donc en moyenne réalisé 11,9 postes en 2011.

**Graphique 2 : Évolution du nombre d'entreprises d'insertion conventionnées de 2005 à 2011**



Source : ASP – traitement mission.

<sup>11</sup> Etat + autres financeurs publics.

<sup>12</sup> Basé sur le nombre de numéro SIRET des conventions reprises dans l'ASP.

### 2.1.1. Le financement de l'aide aux postes s'élève à 114 M€ en 2011.

L'aide directe de l'État pour les entreprises d'insertion (EI) est une aide au poste d'insertion, dont le montant est fixé à 9 681 € par poste de travail occupé à temps plein par des salariés en insertion, et ce pour toutes les entreprises d'insertion.

L'aide au poste est versée mensuellement par l'ASP. Le montant versé chaque mois correspond au 1/12 du montant total des aides aux postes d'insertion, indiqué à l'annexe financière de la convention. Le montant versé mensuellement est éventuellement régularisé sur les deux derniers mois de la convention en fonction du niveau réel d'occupation des postes.

L'aide aux postes est payée soit sur des crédits État, soit sur des crédits FSE.

#### 2.1.1.1. La part État de l'aide au poste des EI représente environ 90 M€ par an.

Depuis 2008, la part État de l'aide aux postes est relativement stable et s'élève à 90 M€. Le taux de consommation des crédits s'est amélioré de plus de 3 points entre 2006 et 2011, passant ainsi de 93,4 % à 96,4 %.

**Tableau 3 : Évolution des montants État dans l'aide au poste (en k€)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisation d'engagement	80 018	88 758	89 426	94 768	95 904	93 382	91 065
Paiement en année N	49 998	57 851	62 527	71 438	72 237	72 870	75 943
Paiement en année N+1	23 300	24 556	20 919	17 611	17 661	16 689	11 836
Paiement en années post à N +1	366	499	196	83	260	126	0
Total = Crédits de Paiements	73 663	82 906	83 642	89 132	90 158	89 684	87 779
CP /AE	92,1 %	93,4 %	93,5 %	94,1 %	94,0 %	96,0 %	96,4 %

Source : ASP.

#### 2.1.2. La part de cofinancement du FSE de l'aide au poste des EI est stable depuis 2007

La part FSE représente 26,7 M€ des crédits de l'aide au poste en 2011.

**Tableau 4 : Part FSE de l'aide au poste**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisation d'engagement	31 605	32 424	23 990	25 340	25 846	25 424	27 559
Paiement en année N	21 140	23 128	19 236	21 542	21 517	21 923	23 880
Paiement en année N+1	8 238	7 069	3 277	2 637	2 848	2 520	2 843
Paiement en années post à N +1	33	89	44	1	29	2	0
Total = Crédits de Paiements	29 411	30 285	22 557	24 180	24 395	24 445	26 722
CP /AE	93,1 %	93,4 %	94,0 %	95,4 %	94,4 %	96,2 %	97,0 %

Source : traitement ASP.

Les taux de consommation du FSE se sont largement et continuellement améliorés depuis 2005, passant de 93,1 % à 97 %.

De 2007 à 2010, la part FSE dans le global de l'aide au poste s'est maintenue à un niveau de 21 %. Le global de l'aide aux postes est très stable et s'élève à 114 M€ depuis 2009 (113 M€ en 2008).

**Tableau 5 : Répartition de l'aide au poste des EI entre l'État et le FSE (en k€ et en %)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FSE	29 411	30 285	22 557	24 180	24 395	24 445	26 722
ÉTAT	73 663	82 906	83 642	89 132	90 158	89 684	87 779
total	103 075	113 192	106 199	113 312	114 553	114 129	114 501
FSE en %	28,5 %	26,8 %	21,2 %	21,3 %	21,3 %	21,4 %	23,3 %
ÉTAT en %	71,5 %	73,2 %	78,8 %	78,7 %	78,7 %	78,6 %	76,7 %
Total en %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : ASP.

### 2.1.3. Les entreprises d'insertion bénéficient également de financements directs d'autres financeurs que l'État

Ces montants sont recensés par les structures dans leur annexe financière. Il s'agit de données déclaratives et aucun contrôle ne porte sur leur fiabilité. En outre, elles ne couvrent pas nécessairement la même période : s'il est précisé dans l'annexe que les données du dernier exercice comptable doivent être prises en compte, certaines structures indiquent dans ce fichier les montants de leur budget prévisionnel de l'année N. Enfin, les périmètres des financeurs ne sont pas explicitement définis (ainsi une aide de l'État peut se retrouver dans l'item « Aide État hors IAE » ou dans « autres montants »). Ces données ne peuvent donc pas à elles seules être interprétées.

**Tableau 6 : Subventions déclarées dans les annexes financières par les EI**

Financier	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
État (aide aux postes)	72 065	84 258	87 815	89 100	91 583	90 333	89 176
FSE (aide aux postes)	31 350	33 141	25 889	26 326	26 657	26 571	28 135
Commune	2 853	3 399	3 394	2 365	4 033	5 784	3 929
Intercommunalité	0	0	0	12	1 345	1 156	1 586
Département	13 421	14 804	15 192	13 712	16 597	17 967	16 205
Région	4 166	5 420	5 694	6 183	7 387	8 358	7 980
État (hors IAE et contrats aidés)	3 776	4 339	4 260	3 355	6 916	7 552	5 949
FSE (hors aides aux postes)	1 008	769	672	645	1 528	2 490	2 797
PLIE	3 928	4 146	2 685	2 478	3 097	3 067	2 941
AGEFIPH	304	124	112	126	247	459	559
Autre	2 005	3 299	3 293	1 951	9 300	10 722	8 390
somme totale	134 877	153 699	149 006	146 253	168 690	174 458	167 647
Poste conventionnés	11 638	13 232	13 076	12 448	12 605	12 828	12 674
SUBV / par poste conventionné	11 590	11 616	11 396	11 749	13 383	13 600	13 227

Source : ASP.

Ainsi ce tableau permet de définir un niveau de subventionnement par poste conventionné de 2005 à 2011, de 11 396 € par poste en 2007 à 13 600 € en 2010 pour l'ensemble des financements publics.

### 2.1.4. Chiffrage du subventionnement d'un poste en EI

Pour les EI, la mission dispose des données des comptes de résultat dans lesquelles l'agrégat « subvention d'exploitation » par structure est connu.

L'objectif a été, pour la cohorte constituée de 273 EI, de rapprocher le montant connu et fiable inscrit au compte de résultat des structures avec les montants déclarés dans l'annexe financière afin de les consolider.

Sur la cohorte constituée, le niveau de subvention par poste conventionné s'élève à 10 622 € en 2010. Ce chiffre a peu évolué depuis 2005 où il s'élevait à 10 612 €.

**Tableau 7 : Coûts en subvention par poste conventionné sur cohorte**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Subvention d'exploitation sur cohorte	57 241 305	64 553 950	63 565 690	63 437 780	63 575 828	62 840 045
Postes conventionnés sur cohorte	5 394	6 132	6 075	5 815	5 768	5 916
Subvention par poste	10 612	10 528	10 464	10 910	11 022	10 622

Source : DGFPI – GF3C – Traitement mission

**Sur cette cohorte**, la mission a comparé le niveau de subvention déclaré dans l'ASP avec le niveau global des subventions de la structure présenté dans le compte de résultat. En moyenne, sur six ans, cet écart est de 3,6 %, plus élevé dans l'ASP que déclaré par les structures dans leur compte de résultat.

**Tableau 8 : Écart sur le chiffrage des subventions d'exploitation sur la base de l'ASP**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne
Subvention ASP /poste	11 349	10 775	10 529	10 301	11 522	12 016	11 082
Subvention DGFIP / poste	10 612	10 528	10 464	10 910	11 022	10 622	10 693
Ecart en valeurs	737	247	66	-608	500	1 394	389
Ecart en %	6,9 %	2,4 %	0,6 %	-5,6 %	4,5 %	13,1 %	3,6 %

Source : DGFIP ASP- traitement mission

La subvention d'exploitation par poste conventionné est stable de 2005 à 2011 sur la cohorte d'EI suivie. Ainsi le niveau de subvention global ne varie que de 10 464 € par an (le niveau le plus bas est atteint en 2007) à 11 022 € par an (le niveau le plus haut atteint en 2009).

Le recueil des données de subventionnement sur l'ASP fait état d'un écart de 389 € par poste en moyenne sur six ans.

Ainsi il peut être considéré :

- ◆ que la somme de 10 693 € par ETP est l'estimation basse, puisque c'est celle qui a été constatée en réel en moyenne sur les six années étudiées pour les mêmes entreprises ;
- ◆ que la somme de 11 082 € par ETP est l'estimation haute, ce chiffre étant supérieur de 3,6 % (écart moyen sur six ans entre les données ASP et les données DGFIP) par rapport à l'estimation basse.

Cet écart peut être dû :

- ◆ à des subventions d'investissement non reprises dans les subventions d'exploitation des comptes de résultat des structures mais déclarées comme des subventions dans l'annexe de l'ASP ;
- ◆ à un mauvais remplissage des structures de leur annexe financière (constaté lors des déplacements de la mission sur le terrain et explicité plus haut) ;
- ◆ cet écart faible permet cependant d'estimer la part de chaque financeur.

Les données ASP et FSE sont connues, et sont égales par poste à 9 681 €. En 2011 le taux de cofinancement du FSE est de 23,3 % donc l'aide État de 7 425 € et l'aide FSE de 2 256 €.

**Tableau 9 : Répartition des subventions publiques par poste en 2011 (en €)**

Financier	Estimation basse	Estimation haute
État (Aides aux postes)	7 425	7 425
FSE (Aides au poste)	2 256	2 256
Département	326	451
Région	160	222
État (hors IAE et contrats aidés)	120	166
Commune	79	109
PLIE	59	82
FSE (hors aides aux postes)	56	78
Intercommunalité	32	44
AGEFIPH	11	16
Autre	169	234
Total	10 693	11 082

Source : traitement mission.

Sur la base de 12 674 postes conventionnés en EI le coût en financement public est évalué entre 135 et 140 M€ en 2011.

**Tableau 10 : Répartition par financeur du subventionnement global des EI en 2011**

En k€	Estimation basse	En %	Estimations haute	En %	Estimation moyenne
État (Aides aux postes)	94 104	69,4 %	94 104	67,0 %	94 104
FSE (Aides au poste)	28 593	21,1 %	28 593	20,4 %	28 593
Département	4 129	3,0 %	5 717	4,1 %	4 923
Région	2 033	1,5 %	2 815	2,0 %	2 424
État (hors IAE et contrats aidés)	1 516	1,1 %	2 098	1,5 %	1 807
Commune	1 001	0,7 %	1 386	1,0 %	1 194
PLIE	749	0,6 %	1 037	0,7 %	893
FSE (hors aides aux postes)	713	0,5 %	987	0,7 %	850
Intercommunalité	404	0,3 %	560	0,4 %	482
AGEFIPH	142	0,1 %	197	0,1 %	169
Autre	2 138	1,6 %	2 960	2,1 %	2 549
Total	135 523	100,0 %	140 453	100,0 %	137 988

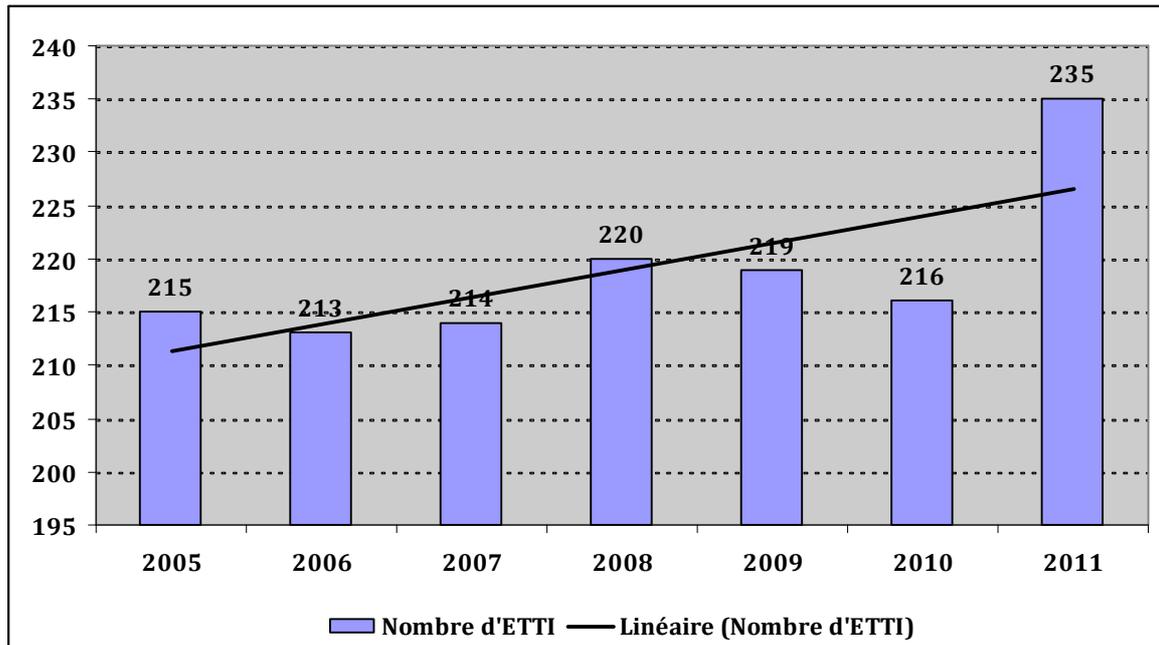
Source : traitement mission.

L'État est le plus gros financeur des EI avec près de 70 % de financement du secteur, suivi par le FSE à hauteur de 20 %. L'ensemble des autres financeurs n'intervient qu'à hauteur de 10 % dans le montant global.

## **2.2. Les subventions publiques d'un ETP dans une ETTI sont estimées en 2011 entre 5 075 et 5 111 €**

Le nombre d'ETTI est très stable de 2005 à 2010 puisqu'il oscille entre 213 et 220 ETTI. En 2011, 235 ETTI sont conventionnées.

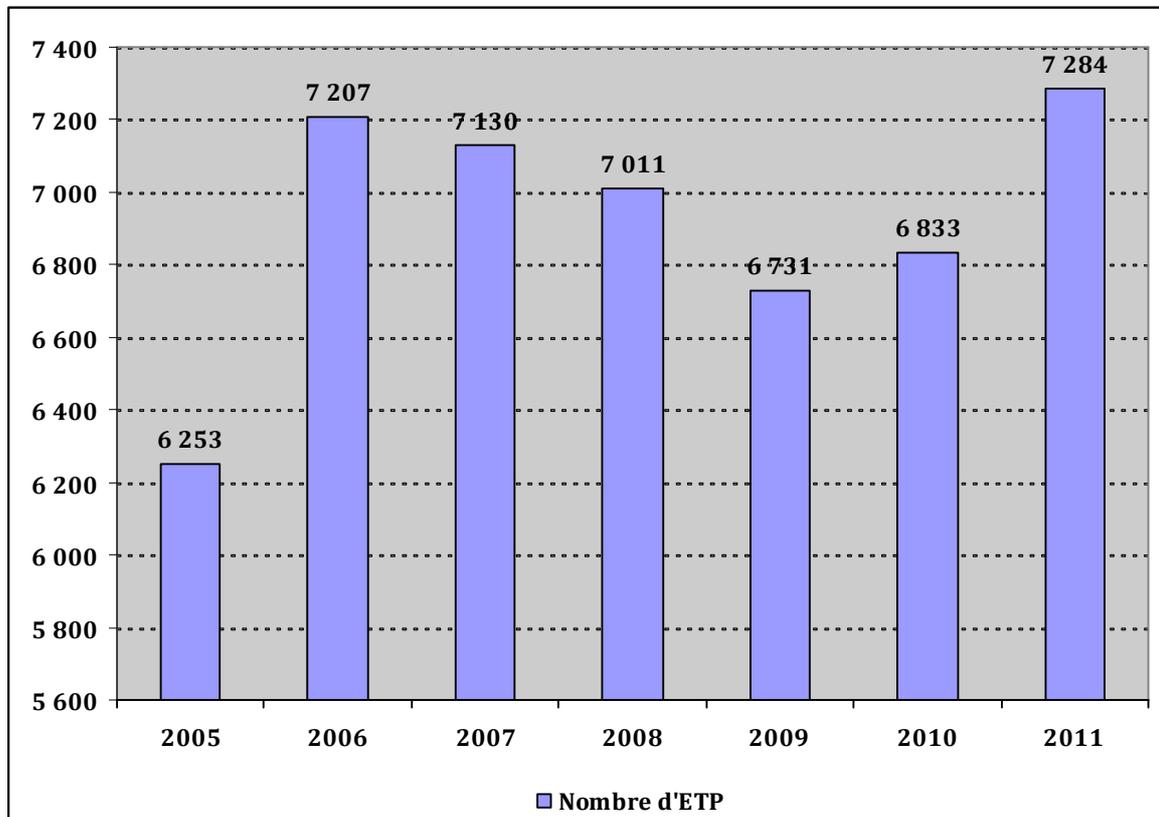
Graphique 3 : Évolution du nombre d'ETTI de 2005 à 2011



Source : traitement ASP.

Le nombre d'ETP théorique travaillant dans les ETTI est établi en multipliant le nombre de postes conventionnés par 12. Dans les faits, il s'avère qu'une ETTI peut compter dans ses effectifs plus d'ETP que le maximum pour lequel elle est conventionnée.

Graphique 4 : Nombre d'ETP établi sur la base des postes conventionnés



Source : Extranet IAE – ASP.

Le taux de consommation des autorisations d'engagement de l'État s'est sensiblement amélioré en 2011, puisqu'il a progressé de près de 3 points par rapport à l'année précédente et de près de 7 points par rapport à 2008.

**Tableau 11 : Financement de l'aide à l'accompagnement des ETTI**

Données	Année							Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Autorisations d'engagements	21 738	28 377	28 683	29 163	27 576	27 707	29 461	192 706
Payé à l'année N	11 827	18 985	20 125	20 895	20 598	20 400	24 507	137 337
Ordre de recette année N	0	-171	-231	-406	-1 295	-462	-531	-3 096
Payé à l'année N+1	7 240	6 911	6 455	5 809	4 884	6 113	4 472	41 885
Ordre de recette année N + 1	-1 579	-1 738	-1 084	-1 244	-1 919	-807	-348	-8 719
Payé aux années postérieures N+1	182	209	209	76	170	23	0	870
Ordre de recette années postérieures à N+1	-517	-159	-120	-89	-35	-8	0	-928
Montant total payé = CP	19 249	26 104	26 789	26 781	25 653	26 536	28 979	180 092
Montant total État ordre de recette émis	-2 096	-2 068	-1 434	-1 739	-3 249	-1 277	-87	-12 744
Taux de consommation des AE	88,6 %	92,0 %	93,4 %	91,8 %	93,0 %	95,8 %	98,4 %	93,5 %
Nombre de poste conventionnés	377,4	511,8	525,3	525,1	503,0	520,3	568,2	3 531,2
ETP suivis (Nb de poste conventionnés x 12)	4 529	6 142	6 303	6 301	6 036	6 244	6 819	42 375

Source : ASP.

Pour estimer le volume de subvention publique d'un ETP, la mission a utilisé la cohorte de 99 ETTI employée. Elle a procédé à une analyse comparative entre les données issues de cet échantillon et celles extraites de l'Extranet ASP. Elle a donc, comme pour les EI, rapproché et comparé les données déclaratives issues de l'ASP et celles issues du compte de résultat de l'exercice (subvention d'exploitation).

L'écart entre les deux données fluctue suivant les années avec un maximum de plus ou moins 10 % mais au global sur la période l'écart n'est que de 1,6 %.

**Tableau 12 : Écart entre subvention d'exploitation inscrite au compte de résultat et total des financements déclarés dans l'ASP pour les ETTI pour la cohorte**

Données	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Subvention d'exploitation (DGFIP)	11 095	15 623	16 434	16 058	14 230	16 236	88 220
Subvention déclarées par les structures (ASP)	10 528	15 548	14 542	15 104	15 693	16 805	89 676
Ecart	-5,1 %	-0,5 %	-11,5 %	-5,9 %	10,3 %	3,5 %	-1,6 %
Nombre d'ETPI	2 800	3 346	3 260	3 238	3 012	3 199	nd
Montant par ETPI suivant DGFIP	3 963	4 669	5 041	4 960	4 724	5 075	
Montant par ETPI suivant ASP	3 760	4 646	4 461	4 665	5 210	5 253	

Source : traitement mission.

Le montant de subvention par poste de 5 075 € repris au compte de résultat en 2010, peut être estimé comme l'estimation basse du chiffrage du niveau de subvention par poste. En 2011, les données pour la cohorte ne sont pas disponibles au compte de résultat, mais elles sont disponibles dans l'ASP. Le coût des subventions publiques d'un ETP en ETTI est alors évalué à 5 111 €.

Compte tenu de la consolidation sur données longues de 2005 à 2010 du niveau de subvention par les données fiables du compte de résultat (de 2006 à 2011, le niveau de subvention par poste oscille entre 4669 et 5075 €), il est décidé de prendre 5 111 € de subvention par ETPI comme estimation haute.

Ainsi sur la base de 607 postes conventionnés correspondant à 7284 ETPI, le montant global des subventions pour les ETTI par financeur peut être évalué entre 36 et 37 M€.

**Tableau 13 : Niveau de subvention des ETTI par financeur (en k€)**

Financeurs	estimation basse	En % basse	estimation haute	En % haute	moyenne
Aide État	30 959	83,7 %	30 959	83,2 %	30 959
Commune	69	0,2 %	72	0,2 %	71
Intercommunalité	38	0,1 %	40	0,1 %	39
Département	1 575	4,3 %	1 644	4,4 %	1 609
Région	247	0,7 %	258	0,7 %	253
État (hors IAE et contrats aidés)	1 717	4,6 %	1 792	4,8 %	1 754
FSE (hors aides aux postes)	26	0,1 %	27	0,1 %	27
PLIE	158	0,4 %	165	0,4 %	161
AGEFIPH	75	0,2 %	78	0,2 %	76
Autre	2 104	5,7 %	2 196	5,9 %	2 150
total	36 968	100,0 %	37 230	100,0 %	37 099

*Source : traitement mission.*

Le montant global des subventions reçues par les 231 ETTI s'élève à 37 M€ en 2011, pour 607 postes conventionnés correspondant en théorie à 7 284 ETP.

Un ETP en ETTI est actuellement subventionné à hauteur de 5 100 € par an.

**Tableau 14 : Estimation du coût par ETP en ETTI**

Financeurs	Estimation basse	Estimation haute
Aide État	4 250	4 250
Commune	10	10
Intercommunalité	5	6
Département	216	226
Région	34	35
État (hors IAE et contrats aidés)	236	246
FSE (hors aides aux postes)	4	4
PLIE	22	23
AGEFIPH	10	11
Autre	289	301
total	5 075	5 111

*Source : traitement mission.*

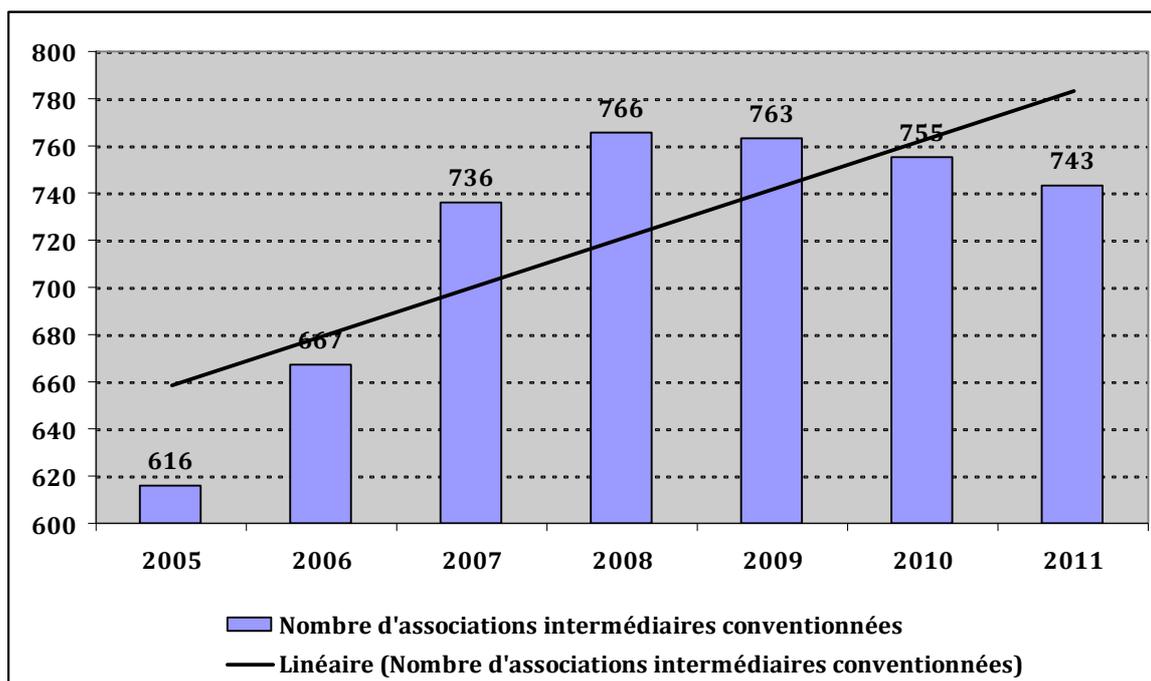
### 2.3. Un ETP en association intermédiaire a bénéficié en 2011 de subventions publiques entre 2 788 € et 4 343 €

Les associations intermédiaires sont conventionnées par l'État pour permettre une mise à disposition des salariés via un contrat d'usage, à titre onéreux. L'association intermédiaire emploie et paie le salaire. L'utilisateur reçoit ensuite une facture qu'il paie à l'AI. L'observatoire du Coorace<sup>13</sup>, réseau qui fédère près de la moitié des associations intermédiaires, note que le nombre moyen d'heures travaillées dans l'année est de 189 heures en 2011.

L'AI ne reçoit pas une aide aux postes de l'État mais une aide à l'accompagnement. L'AI poursuit un but non lucratif et n'est pas fiscalisée.

<sup>13</sup> Le Coorace est la tête de réseau qui fédère les AI employant 7608 ETP d'insertion en 2011 sur le total des 13 244 ETP que compte ce type de structure.

Graphique 5 : Évolution du nombre d'associations intermédiaires conventionnées de 2005 à 2011



Source : ASP.

Tableau 15 : Taux de consommation des crédits État consacrés à l'aide à l'accompagnement des AI

Données	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aide État (AE) en k€	10 132	11 756	11 937	12 009	12 653	13 019	12 451
Aide État (CP) en k€	9 939	11 673	11 795	11 877	12 574	12 903	12 012
Taux de consommation (CP/AE)	98,1 %	99,3 %	98,8 %	98,9 %	99,4 %	99,1 %	96,5 %
Nb de AI conventionnée	619	719	791	805	795	834	765
moyenne par AI (en €)	16 057	16 235	14 911	14 754	15 816	15 472	15 702

Source : ASP.

Les annexes financières remplies par les structures font état des financements publics suivants :

Tableau 16 : Autres financements des AI (en k€)

Données	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Montant total de l'aide de l'État	9 852	11 686	12 045	11 877	12 436	13 318	12 274
Montant Commune	1 882	2 804	2 400	2 365	2 684	2 415	2 557
Montant Intercommunalité	0	0	0	0	1 540	2 785	2 207
Montant Département	8 166	12 978	14 277	13 925	18 568	19 868	18 488
Montant Région	952	1 475	1 874	1 920	4 196	4 304	4 205
Montant État (hors IAE et contrats aidés)	6 803	7 123	6 563	6 291	6 155	6 877	4 886
Montant FSE (hors aides aux postes)	1 558	1 699	1 244	1 202	1 351	1 389	1 345
Montant PLIE	1 982	2 940	2 778	2 146	2 460	2 915	2 417
Montant AGEFIPH	116	200	147	196	84	377	355
Montant Autre	2 316	2 816	2 755	2 351	4 758	5 761	4 727
total	33 627	43 721	44 083	42 273	54 232	60 009	53 461

Source : ASP.

L'aide de l'État est connue et correspond aux crédits de paiement 2011 de l'aide à l'accompagnement pour les AI.

Les montants provenant des communes, intercommunalités, conseils généraux et régionaux ont été repris en estimation haute comme la moyenne des financements sur les sept dernières années déclarées par les structures et augmentées de 10 %. L'estimation basse a été reprise comme cette même moyenne moins 10 %.

**Tableau 17 : Estimation par la mission des financements publics des AI**

	Moyenne 2005 à 2011	Maxi + 10 %	Mini - 10 %	ASP 2011	Estimatio n basse retenue par la mission	Estimatio n haute retenue par la mission	moyenne
Aide de l'État	11 927	13 120	10 734	12 274	12 274	12 274	12 274
Commune	2 444	2 688	2 199	2 557	2 199	2 688	2 444
Intercommunalité	2 177	2 395	1 959	2 207	1 959	2 395	2 177
Département	15 181	16 700	13 663	18 488	13 663	18 488	16 076
Région	2 704	2 974	2 433	4 205	2 433	4 205	3 319
État (hors IAE et contrats aidés)	6 385	7 024	5 747	4 886	0	7 024	3 512
FSE (hors aides aux postes)	1 398	1 538	1 258	1 345	1 258	1 538	1 398
PLIE	2 520	2 772	2 268	2 417	2 268	2 772	2 520
AGEFIPH	211	232	190	355	190	355	273
Montant Autre	3 641	4 005	0	4 727	0	4 727	2 364
Total	48 588	53 447	40 452	53 461	36 244	56 466	46 355

Source : traitement mission.

Le coût par ETP d'insertion peut être estimé en reprenant les totaux ci-dessus et en les divisant par le nombre d'ETP global de 13 244 postes<sup>14</sup>. Ce coût se situe entre 2 737 et 4 264 €. L'observatoire du Coorace note qu'en 2009, 2010 et 2011, le financement moyen d'insertion est respectivement de 3 538 €, 3 470 € et 4 699 €. Aucune explication n'est fournie sur la très forte hausse de 2011, par rapport aux deux années précédentes.

**Tableau 18 : Estimation du financement public par ETP employé dans une AI en 2011.**

Financiers	Estimation baisse	Estimation haute
Aide de l'État	927	927
Commune	166	203
Intercommunalité	148	181
Département	1 032	1 396
Région	184	318
État (hors IAE et contrats aidés)	0	530
FSE (hors aides aux postes)	95	116
PLIE	171	209
AGEFIPH	14	27
Montant Autre	0	357
Total	2 737	4 264

Source : ASP.

<sup>14</sup> Source DARES, pour 2011.

## 2.4. Les subventions publiques pour un ETP en ACI sont estimées en 2011 entre 35 372 et 48 758 € par ETP € par an

L'objectif de la mission est de chiffrer le coût global en subventionnement public des ateliers et chantier d'insertion par financeur, de chiffrer ensuite le coût d'un contrat aidé accueilli dans un ACI, puis de le rapporter à un ETP.

Les données transmises par la DGFIP sur les ACI ne sont pas suffisamment fiables et représentatives de l'ensemble des ACI pour être prises en compte à elles seules.

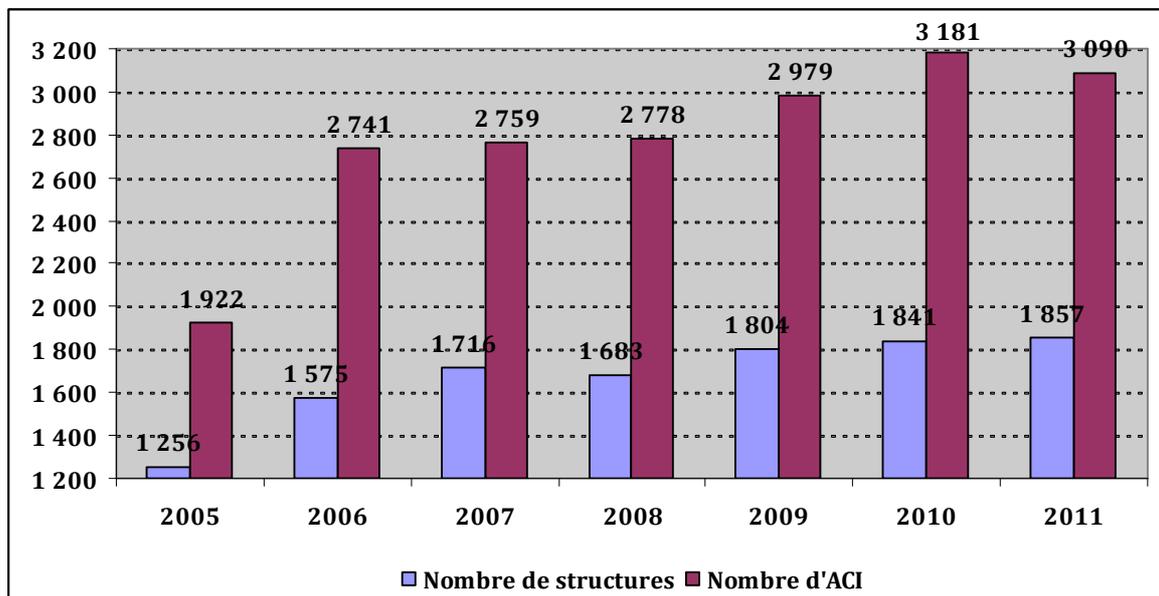
Les données recueillies dans les départements visités par la mission ont été utilisées pour illustrer des écarts entre les données réelles et les données figurant dans l'Extranet ASP ou pour comprendre les mécanismes de financement des structures. Elles ne pourront faire l'objet d'une extrapolation permettant d'aboutir à une consolidation nationale de l'ensemble des subventions des ACI.

Les têtes de réseaux n'ont pas transmis à la mission les bases de données des structures adhérentes qu'elles utilisent dans leurs observatoires. Elles ont transmis des données qui pourront cependant, à titre informatif, illustrer les estimations de la mission.

La mission s'est donc appuyée sur les données issues de l'Extranet ASP. Si le manque de fiabilité de ce recueil nuit à la précision de l'estimation, l'analyse permet néanmoins de donner un ordre de grandeur des financements publics perçus par les ACI.

La mission considère que le niveau de précision atteint pour l'analyse des EI et des ETTI peut servir d'indicateur permettant d'affirmer que les données déclarées dans l'extranet sont relativement fiables pour estimer le niveau de subventionnement reçu par les structures.

**Graphique 6 : Nombre d'ateliers et de chantier d'insertion (global)**



*Source : ASP – Traitement mission.*

Les ACI bénéficient de deux aides de la part de l'État :

- ◆ une aide à l'accompagnement, limitée à 15 000 € par ACI et 45 000 € par structure porteuse. Ainsi pour multiplier cette aide, les structures peuvent porter plusieurs ACI (la limite étant fixée à 3). En 2011, chaque structure portait en moyenne 1,7 ACI ;
- ◆ des contrats aidés : les salariés en insertion dans un ACI sont recrutés en CUI-CAE.

La part des cofinancements de CUI-CAE par les conseils généraux ne comprend que le volume des conseils généraux conventionnés avec l'ASP.

En 2011, les contrats aidés CUI – CAE représentent 437 M€ en volume, dont 379 M€ sont assurés par l'État et 58 M€ par les conseils généraux dans le cadre du cofinancement des contrats aidés.

L'État subventionne ainsi à hauteur de 87 % les contrats aidés alors que le cofinancement des conseils généraux ayant conventionné avec l'ASP, ne représentait que 13 % en 2011.

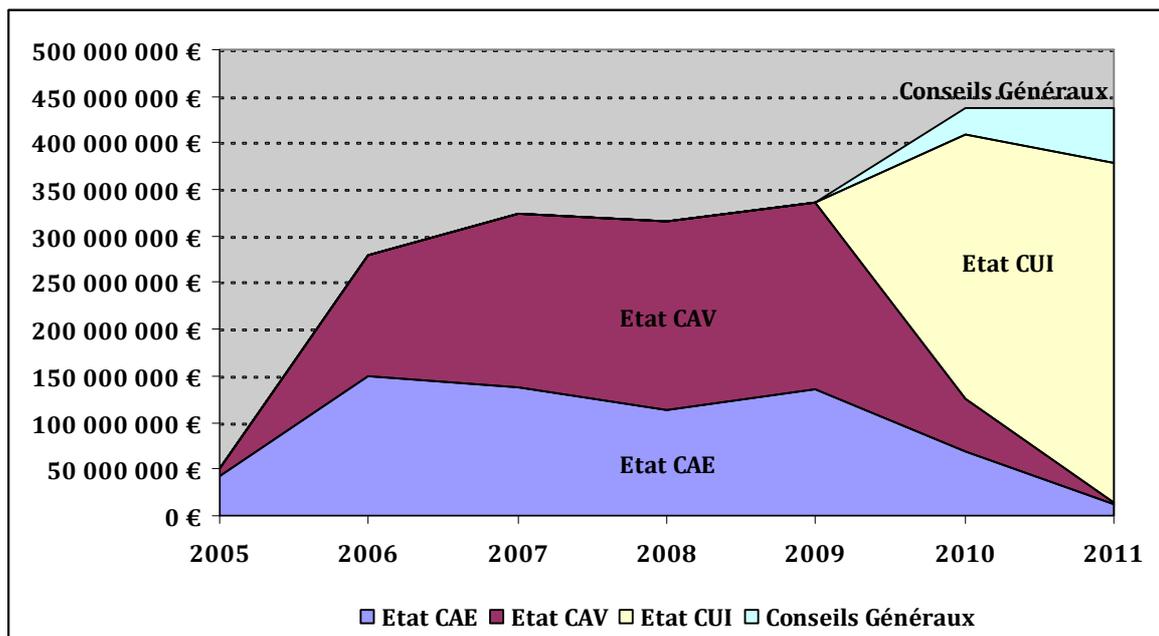
**Tableau 19 : Répartition et volume de financement entre les différentes formes de contrats aidés depuis 2005**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
État ancien CAE	43 089	150 123	137 960	113 125	136 093	69 775	11 271
État ancien CAV	7 573	128 510	186 460	203 460	200 910	55 701	2 345
État CUI-CAE	0	0	0	0	0	282 807	365 503
Conseils Généraux	0	0	0	0	0	28 195	58 104
Total	50 661	278 633	324 420	316 586	337 003	436 478	437 223

Source : ASP Traitement mission.

Le financement des contrats aidés a augmenté de 60 % entre 2006 et 2011. Le cofinancement par les conseils généraux a permis de diminuer la part de l'État.

**Graphique 7 : financement des contrats aidés pour les ACI**



Source : ASP.

L'ensemble des séries de données montre que le financement par tous les financeurs augmente régulièrement. Le financement est ainsi en forte croissance jusqu'en 2008 puis se stabilise à partir de 2009, les niveaux de subvention des années 2009, 2010 et 2011 étant proches.

**Tableau 20 : Évolution des niveaux de financement par financeur de 2005 à 2011, déclarés par les ACI dans leur annexe financière**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contrats aidés État	50 661	278 633	324 420	316 585	337 003	408 283	379 119
Contrats aidés Département					28 194	58 104	64 030
Commune	25 255	31 540	35 261	31 459	57 536	73 048	58 937
État	21 297	28 258	28 865	28 135	29 907	32 218	30 817
Intercommunalité	0	0	0	126	21 625	30 726	29 661
Département	73 255	119 750	131 933	128 599	216 625	245 402	222 471
Région	10 710	17 389	19 562	21 653	47 316	58 094	50 803
État (hors IAE et contrats aidés)	84 623	139 883	140 613	111 861	73 052	74 457	63 521
FSE (hors aides aux postes)	21 933	31 269	29 727	22 421	29 652	36 561	38 363
PLIE	13 901	19 868	16 816	12 404	23 923	24 725	26 030
AGEFIPH	1 852	1 260	1 937	1 970	3 965	4 978	5 032
Autres	26 344	40 323	46 316	45 409	106 695	115 641	105 280
Total	329 831	708 173	775 450	720 622	975 493	1 162 237	1 074 064

Source : ASP – Traitement mission.

**Financement des contrats aidés par l'État :** l'ASP a transmis à la mission la base de données comprenant l'aide de l'État par structure pour le montant des contrats aidés des ACI. Ces données sont fiables puisqu'elles sont basées sur le montant réel payé à chaque structure. Le coût estimé d'un contrat aidé de 20 heures, subventionné à 105 %, est de 1 295 € par mois. Soit pour un montant total de 443 M€ en 2011, le financement de l'équivalent de 28 000 contrats aidés<sup>15</sup>.

**Cofinancement des contrats aidés par les conseils généraux :** l'ASP a transmis à la mission le montant de cofinancement des contrats aidés par les 75 départements qui cofinancent des contrats aidés par le biais d'une CAOM<sup>16</sup>. Pour les autres départements non conventionnés avec l'ASP, la mission n'a pu recueillir ces données. Ainsi le montant de cofinancement connu a été repris en estimation basse, tandis que le montant moyen par département conventionné a été multiplié par le nombre total de départements pour établir l'estimation haute.

**Subventionnement des communes :** l'estimation haute a été établie en reprenant le montant 2011 déclaré. L'estimation basse a été établie en reprenant la moyenne des sommes globales déclarées de 2005 à 2011.

**Subventionnement de l'aide à l'accompagnement :** la somme reprise correspond au montant total de l'aide à l'accompagnement de l'État en crédit de paiement pour l'année 2011. Cette somme correspondant à la réalité, l'estimation basse est égale à l'estimation haute.

**Subventionnement des intercommunalités :** la somme reprise en estimation haute est égale à la somme déclarée en 2011. L'estimation basse est égale à la moyenne des subventionnements déclarés de 2009 à 2011 (avant 2008, la case subventionnement des intercommunalités n'était pas prévue).

<sup>15</sup> Il peut manquer les ACI qui n'ont pas d'aide à l'accompagnement (quand l'aide est à zéro, les services n'envoient pas les annexes financières).

<sup>16</sup> Convention annuelle d'objectifs et de moyens, signée entre l'État et les conseils généraux, permettant de fixer le niveau et le volume de contrats aidés cofinancés.

**Subventionnement des départements :** la somme reprise en estimation haute est le niveau des subventions agrégées pour l'année 2011 (sensiblement égal à la moyenne des trois années 2009, 2010, et 2011). En estimation basse, cette somme a été amputée du cofinancement des contrats aidés par les conseils généraux. Les consignes reprises dans le guide de remplissage du Cerfa ne sont pas explicites et ne précisent pas si les sommes versées en cofinancement par le conseil général doivent être reprises sur cette ligne ou non. Il n'est ainsi pas exclu que les structures aient pu rajouter ces sommes aux aides directes des conseils généraux des structures ou les aient indiquées sur une autre ligne. <sup>17</sup>

**Subventionnement des régions :** la somme agrégée de 2011 a été reprise en estimation haute, la moyenne des sommes versées par les conseils régionaux depuis 2005, en estimation basse.

**Subventionnement État :** le guide de remplissage du Cerfa précise que dans cette case doivent être précisées les aides de l'État dont les structures bénéficient, hors contrats aidés et hors IAE, en précisant entre parenthèse « Hors IAE et contrats aidés ». Donc théoriquement ne devraient être reprises ici, que des aides exceptionnelles de l'État. Les structures ont déclaré cependant des sommes relativement élevées dans cette rubrique. La mission n'a pas été en mesure de pouvoir identifier parmi cette somme ce qui a été compté en doublon d'aides IAE ou de financement des contrats aidés et ce qui relèverait d'autres dispositifs (au titre des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) par exemple<sup>18</sup>...). L'estimation haute a donc été reprise comme étant le montant déclaré par les structures pour 2011 et le montant de l'estimation basse a été construit en considérant que tous les financements déclarés ici l'étaient en doublon des aides d'État déjà listées, la mission n'étant pas en mesure de pouvoir placer le curseur avec précision entre ces deux bornes.

**Subventionnement des PLIE :** le montant maximal estimé a été le montant déclaré par les structures en 2011, soit 26,0 M€. La tête de réseau des PLIE<sup>19</sup> a indiqué à la mission avoir réalisé une consolidation de l'aide aux structures versées par 110 PLIE en 2011 et s'élevant à 24,6 M€. Cette somme a été reprise comme estimation basse.

**Subvention AGEFIPH :** l'estimation haute a été reprise comme étant le montant déclaré par les structures pour 2011, et l'estimation basse comme la moyenne des montants sur les années 2005 à 2011.

**Les montants autres** reprennent toutes les autres aides, qu'elles soient publiques ou privées. En effet les structures de l'IAE peuvent avoir conclu des partenariats avec des groupes privés (par exemple le groupe « Nature et découverte » avec des jardins biologiques,...) ou des fondations. Ces montants peuvent aussi recouvrir d'autres formes d'aides. Il n'a pas été possible, pour la mission de recueillir précisément le niveau d'aide qui pouvait doubler avec des aides déjà enregistrées sous une autre rubrique. Ainsi pour donner une estimation prudente, l'estimation basse a été évaluée à 0.

---

<sup>17</sup> Ainsi l'ACI la Blanchisserie du refuge, à Besançon, a déclaré dans l'ASP le remboursement par le conseil général du Doubs (non conventionnée avec l'ASP) du cofinancement des contrats aidés dans la rubrique ASP autres montants.

<sup>18</sup> Le programme "IAE" de l'Acse prévoit depuis 2010 des montants budgétaires stables à hauteur de 8 M€ par an, versés au titre des CUCS. Sur ces 8 M€, 5,2 M€ en 2010 et 5,7 M€ en 2011 ont été versés à des structures conventionnées EI, ETTI, AI ou ACI. Cela constitue la part État des CUCS. Aucune donnée fiable concernant les compléments provenant des collectivités territoriales n'est connue.

<sup>19</sup> Alliance Villes Emploi.

Les structures peuvent porter plusieurs chantiers. Chaque chantier déposait jusqu'en 2011 une annexe financière particulière. Le risque aurait pu être que pour chaque annexe de chaque chantier, dans les subventions déclarées, le montant des subventions globales de la structure soient reprises dans plusieurs annexes. Ainsi la mission a appliqué ce facteur à l'ensemble des subventions déclarées considérant le cas extrême où tous les chantiers auraient cumulé la même erreur. Le coût global des ACI serait ainsi de 825 M€ soit compris entre l'estimation basse et l'estimation haute.

Ainsi appliquée à chaque type de financeurs, la mission estime que le subventionnement public des ACI est compris entre 794 M€ et 1 095 M€, soit par ACI, une moyenne comprise entre 250 et 350 k€.

**Tableau 21 : Chiffrage du financement public par financeur pour les ACI (en k€)**

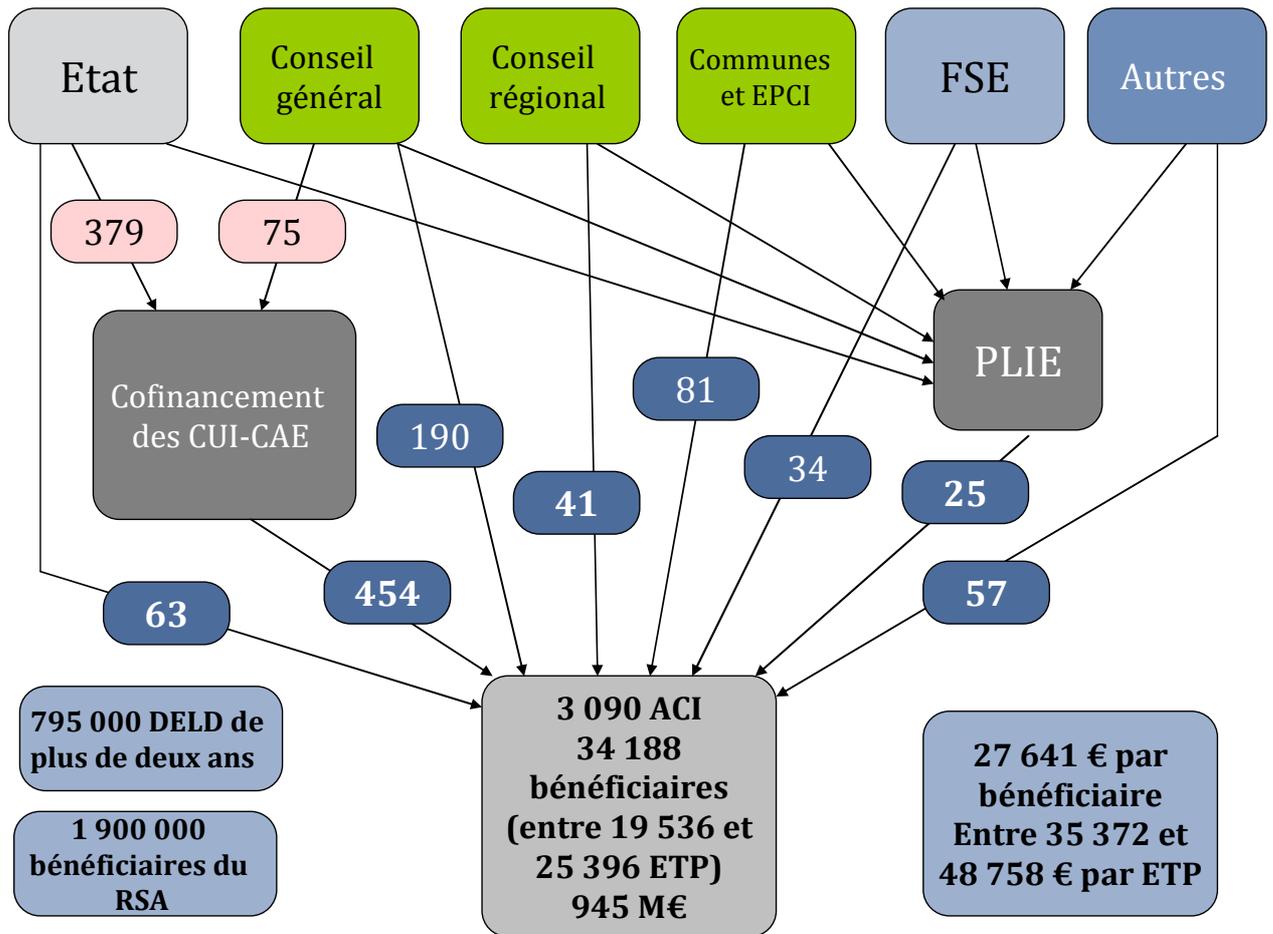
Financeurs	basse	haute	en % basse	en % haute	moyenne
Contrats aidés État	379 119	379 119	47,7 %	34,6 %	379 119
Contrats aidés cofinancement Conseil généraux	64 030	85 373	8,1 %	7,8 %	74 702
Communes	44 719	58 937	5,6 %	5,4 %	51 828
État aide à l'accompagnement	30 817	30 817	3,9 %	2,8 %	30 817
Intercommunalité	27 737	29 661	3,5 %	2,7 %	28 699
Département	158 441	222 471	19,9 %	20,3 %	190 456
Région	32 218	50 803	4,1 %	4,6 %	41 511
État (hors IAE et contrats aidés)	0	63 521	0,0 %	5,8 %	31 761
FSE (hors aides aux postes)	29 990	38 363	3,8 %	3,5 %	34 177
PLIE	24 600	26 030	3,1 %	2,4 %	25 315
AGEFIPH	2 999	5 032	0,4 %	0,5 %	4 016
Autres subventions	0	105 279	0,0 %	9,6 %	52 640
total	794 670	1 095 405	100,0 %	100,0 %	945 038

Source : traitement mission.

Les ACI perçoivent entre 794 et 1 095 M€ par an de subventions pour 34 188 bénéficiaires. En reprenant la moyenne entre l'estimation haute et l'estimation basse, soit un niveau de subvention de 945 M€ et en le divisant par le nombre de bénéficiaires, une moyenne de 27 641 € est obtenue.

Un bénéficiaire de contrats aidés dans un ACI travaillant entre 20 et 26 heures, il peut être pertinent de calculer un coût par ETP. **Ainsi, le coût en subvention publique par ETP dans les ACI peut être estimé entre 35 372 et 48 758 € par ETP.**

Graphique 8 : Le financement des ACI en 2011 (en M€)



Source : traitement mission.

Ces données permettent de définir un coût par bénéficiaire employé dans un ACI.

Tableau 22 : Estimation du financement public par bénéficiaire employé<sup>20</sup> sur 12 mois en ACI

Financiers	basse	haute
Contrats aidés État	11 089	11 089
Contrats aidés cofinancement conseil généraux	1 873	2 497
Commune	1 308	1 724
Montant total de l'aide	901	901
Intercommunalité	811	868
Département	4 634	6 507
Région	942	1 486
État (hors IAE et contrats aidés)	0	1 858
FSE	877	1 122
PLIE	720	761
AGEFIPH	88	147
Autres montants	0	3 079
Total	23 244	32 041

Source : traitement mission.

<sup>20</sup> Etabli sur la base de 34 188 postes en nombre de bénéficiaires.

## 2.5. Le coût global des subventions publiques directes allouées au secteur de l'IAE est estimé à 1,2 Md€.

Rapproché au coût par ETP, le subventionnement public du secteur de l'IAE est extrêmement varié selon les catégories de structures. Pour les structures de mise à disposition, le niveau de subvention publique par ETP d'insertion est évalué entre 2 737 et 4 264 € pour les AI et entre 5 075 et 5 111 € pour les ETTI.

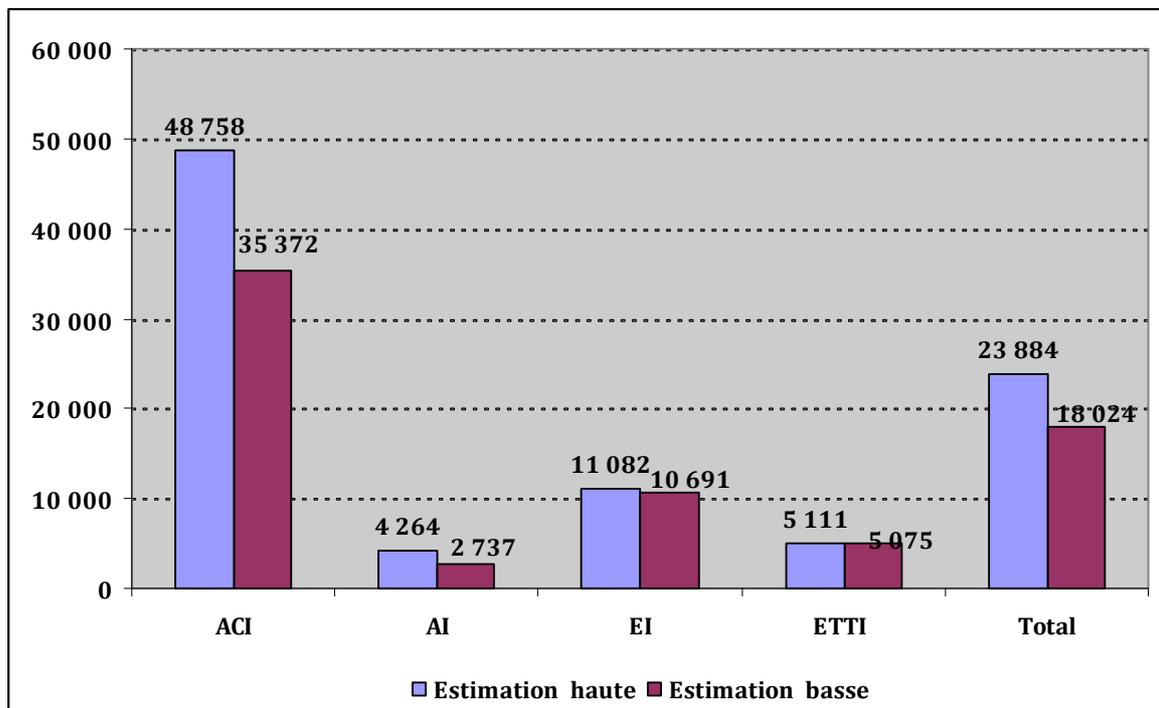
Pour les structures de production, les deux modèles économiques que sont les EI et les ACI sont bénéficiaires de subventionnements publics plus importants. Ainsi les EI sont financées entre 10 691 et 11 082 € par ETP et les ACI entre 35 372 et 48 758 € par ETP.

**Tableau 23 : Comparaison entre le coût par ETP et le coût par bénéficiaire en subventionnement public (en 2011, en €)**

	Par ETP			Par bénéficiaire (en activité moyenne à l'instant T)		
	ETP	Estimation haute	Estimation basse	Bénéficiaire	Estimation haute	Estimation basse
ACI	22 466	48 758	35 372	34 188	32 041	23 244
AI	13 244	4 264	2 737	54 991	1 027	659
EI	12 674	11 082	10 691	13 331	10 536	10 164
ETTI	7 284	5 111	5 075	17 628	2 112	2 097
Total	55 668	23 884	18 024	120 138	11 067	8 352

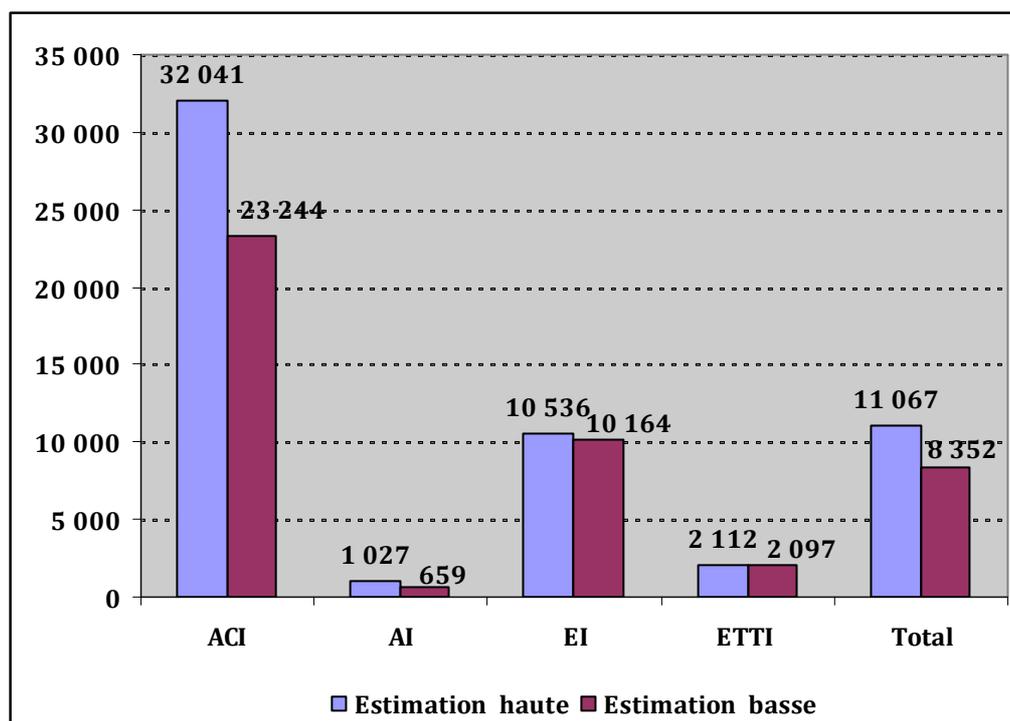
Source : traitement mission.

**Graphique 9 : Estimation du coût de financement public par ETP et par type de structure en 2011**



Source : traitement mission.

**Graphique 10 : Estimation du coût de financement public par bénéficiaire et par type de structure en 2010**



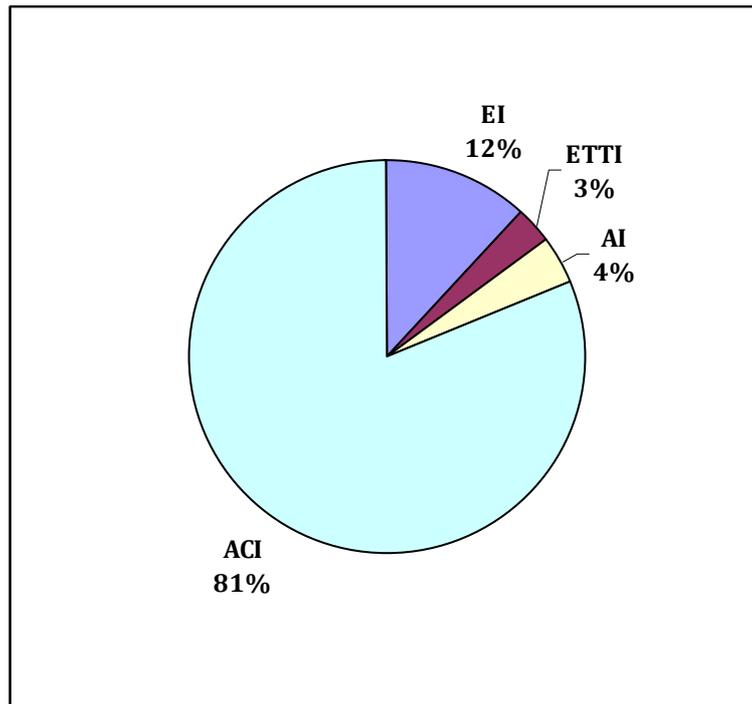
*Source : traitement mission.*

L'État finance à un niveau de près de 50,2 % le secteur de l'IAE. Les départements financent 24,7 % du secteur avec une part plus importante pour les AI (35 %) et pour les ACI (28 %). L'ensemble des autres financeurs se partage les 25 % restants.

Les ACI captent 81 % des subventions publiques, pour un nombre de bénéficiaires évalué à 34 188, soit en équivalent temps plein entre 19 536 et 25 396 ETP, représentant ainsi entre 37 à 43 % de l'ensemble des ETP de l'IAE.

Les AI et les ETTI ne captent respectivement que 3,2 et 4,0 % des subventions publiques du secteur, alors qu'elles emploient respectivement 13 244 et 7 284 ETP.

Les EI, dont l'aide aux postes constitue la majeure partie du financement public, sont subventionnées à hauteur de 137 M€, pour 12 674 ETP.

**Graphique 11 : Répartition du subventionnement public entre les 4 types de structures**

Source : traitement mission.

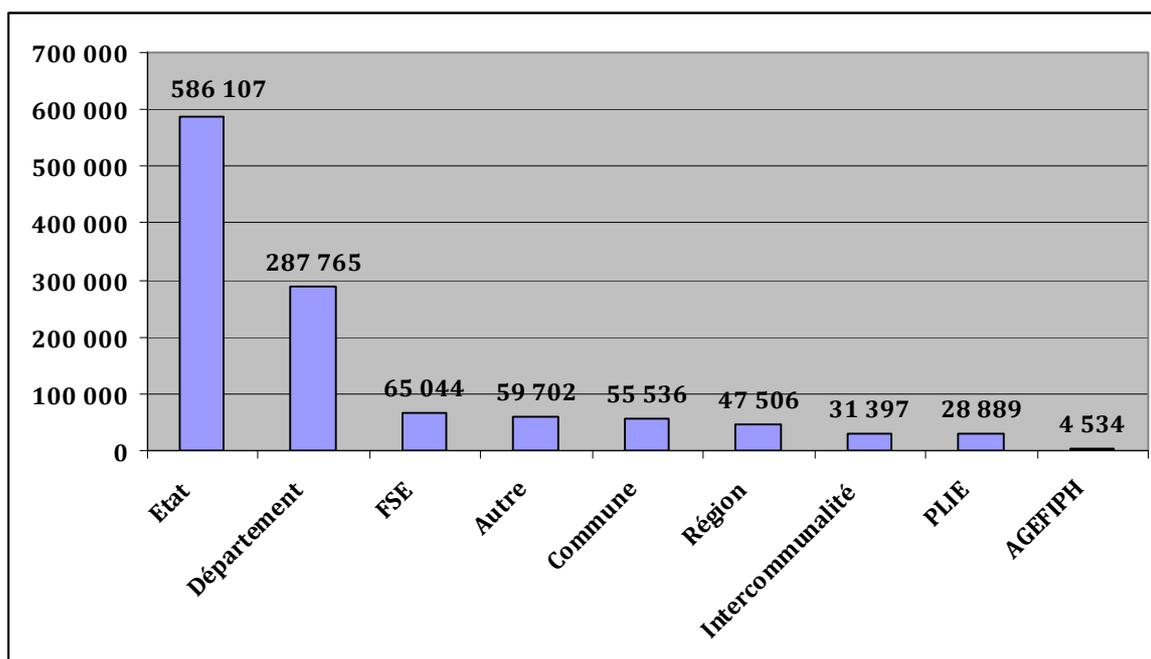
**Tableau 24 : Coût global du secteur de l'IAE**

	<b>EI</b>	<b>ETTI</b>	<b>AI</b>	<b>ACI</b>	<b>total</b>	<b>en %</b>
État	95 911	32 713	15 786	441 697	586 107	50,2 %
FSE	29 443	27	1 398	34 177	65 044	5,6 %
Département	4 923	1 609	16 076	265 158	287 765	24,7 %
Région	2 424	253	3 319	41 511	47 506	4,1 %
Commune	1 194	71	2 444	51 828	55 536	4,8 %
PLIE	893	161	2 520	25 315	28 889	2,5 %
Intercommunalité	482	39	2 177	28 699	31 397	2,7 %
AGEFIPH	170	76	273	4 016	4 534	0,4 %
Autre	2 549	2 150	2 364	52 640	59 702	5,1 %
Total	137 988	37 099	46 355	945 038	1 166 480	100,0 %
Part de chaque type de structure	11,8 %	3,2 %	4,0 %	81,0 %	100,0 %	ND

Source : traitement mission.

L'État et les conseils généraux financent près de 75 % du secteur de l'IAE.

Graphique 12 : Part de chacun des financeurs dans le financement total de l'IAE (en K€)

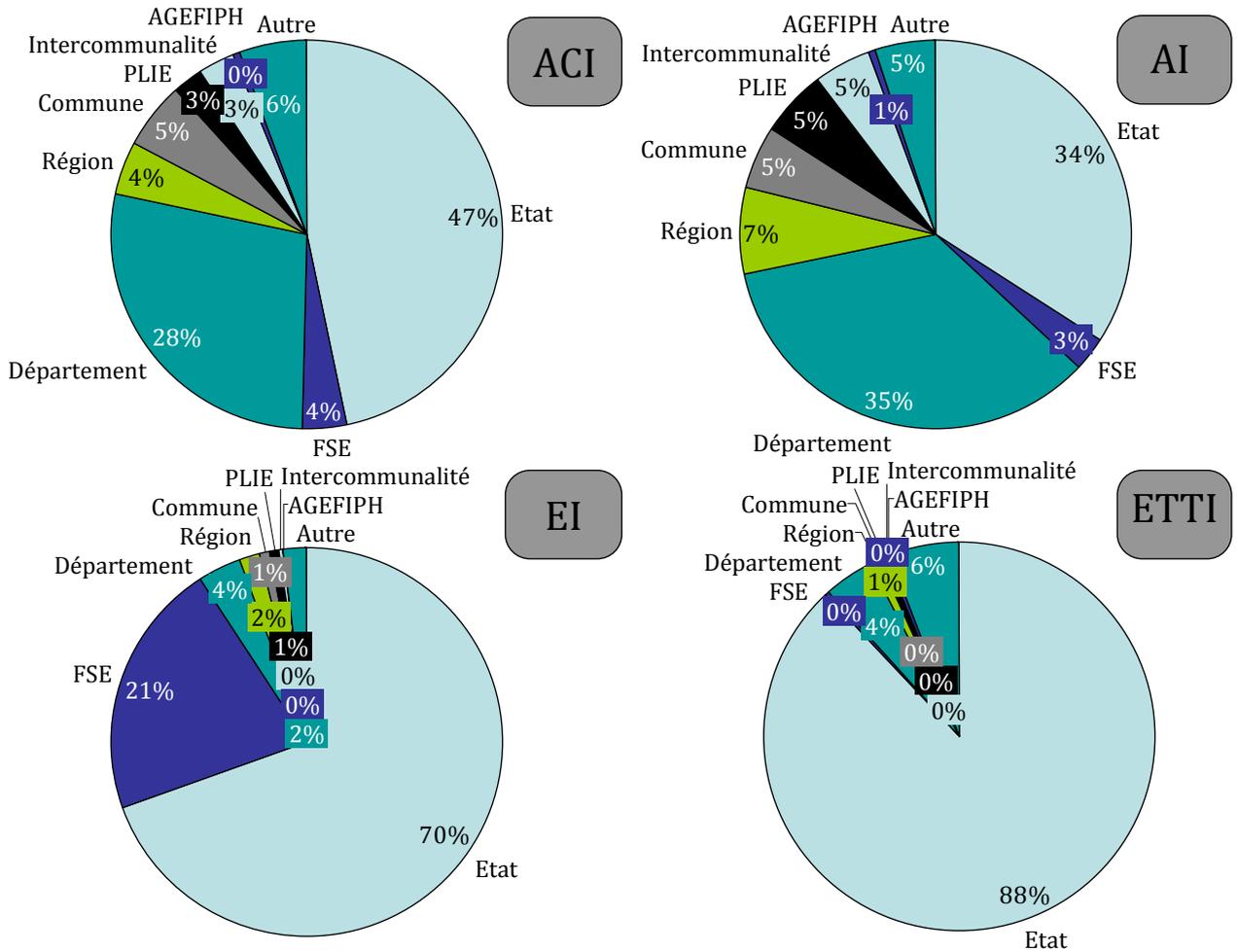


*Source : traitement mission.*

Le financement des EI et des ETTI repose majoritairement sur l'État, respectivement à 77 % et 88 %. Les collectivités territoriales ne financent ces structures qu'à la marge.

Pour les ACI, l'État finance près de la moitié des aides aux structures, par le biais des contrats aidés. Les conseils généraux représentent près d'un tiers des subventions reçues par les ACI.

Graphique 13 : Part des financeurs par type de structure



Source : traitement mission.

### 3. Les EI et les ETTI se développent de manière dynamique et ne sont pas sous subventionnées

#### 3.1. Les données disponibles permettent de réaliser une analyse financière robuste des entreprises d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion

La requête que la mission a demandée à la DGFIP a permis d'extraire les données de structures de l'IAE de manière très inégale selon les types de structure :

- ♦ en moyenne sur la période, seuls 6,8 % des ACI sont fiscalisés ;
- ♦ le nombre très réduit d'AI dans l'échantillon est dû à la non-fiscalisation de ces structures, les seules présentes correspondent à des structures mixtes (par exemple, une Société anonyme à responsabilité limitée (SARL) qui porte à la fois une AI et une EI) ;
- ♦ le nombre d'EI fiscalisées a été en moyenne sur la période de 57,8 % ;
- ♦ enfin 68,3 % des ETTI ont déposé une liasse fiscale sur la période.

Ainsi cette requête a pu permettre de consolider les données pour 5 704 comptes de résultats et bilans de structures. Cela constitue une base de données solide permettant de réaliser une analyse financière robuste pour les types de structure dont le nombre est significatif.

**Tableau 25 : Effectifs des différentes structures dans l'échantillon**

Type de structure	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>21</sup>
Nombre d'ACI fiscalisées	78	115	128	126	126	129	97
Total des ACI conventionnées	1 256	1 575	1 716	1 683	1 804	1 841	1 857
Nombre d'AI fiscalisées	3	3	4	5	6	5	6
Total des AI conventionnées	619	719	791	805	795	834	765
Nombre d'EI fiscalisées	504	519	548	565	595	587	505
Nombre d'EI conventionnées	868	913	941	972	966	991	988
Nombre d'ETI fiscalisées	148	152	151	151	155	150	143
Nombre d'ETI conventionnées	215	213	214	220	219	216	235
Nombre de SIAE fiscalisées	733	789	831	847	882	871	751
Nombre de SIAE conventionnées	2 958	3 420	3 662	3 680	3 784	3 882	3 845

*Source : traitement mission.*

La tendance de la Direction de la législation fiscale est de considérer les SIAE comme lucratives<sup>22</sup>, donc devant être fiscalisées. Cependant, la règle actuelle n'est pas claire. Il semble qu'il existe une grande tolérance pour laisser les structures dans ce flou qui leur permet d'être présumées non-lucratives.

Les structures rencontrées ne connaissent pas de manière précise les règles d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, certaines d'entre elles ayant ainsi indiqué à la mission être dans l'incertitude.

Au vu de leur représentativité dans l'échantillon, les données transmises permettent donc de disposer d'un échantillon conséquent et significatif des EI et des ETI.

### 3.1.1. La mission a pu constituer une cohorte importante d'EI permettant de mesurer, sur le long terme, la santé de ces structures

La mission a constitué une cohorte composée de 273 entreprises d'insertion conventionnées, ayant déposé annuellement une liasse fiscale auprès de la DGFIP de 2005 à 2010<sup>23</sup>, afin d'évaluer les évolutions des soldes intermédiaires de gestion de leurs comptes de résultat et de leurs bilans.

Cet échantillon représente une part significative des EI.

**Tableau 26 : Représentativité de la cohorte d'EI analysée en nombre d'entreprises**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
Cohorte EI	273	273	273	273	273	273	1 638

<sup>21</sup> Pour l'année 2011, l'ensemble des liasses fiscales n'avaient pas été déposées, à la date de la requête.

<sup>22</sup> Sous réserve des dispositions des articles [8 ter](#), [239 bis AA](#), [239 bis AB](#) et [1655 ter](#), sont passibles de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés anonymes, les sociétés en commandite par actions, les sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes dans les conditions prévues au IV de l'article 3 du décret n° 55-594 du 20 mai 1955 modifié, les sociétés coopératives et leurs unions ainsi que, sous réserve des dispositions des 6° et 6° bis du 1 de l'article 207, les établissements publics, les organismes de l'Etat jouissant de l'autonomie financière, les organismes des départements et des communes et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif.

<sup>23</sup> A la date de la mission, les comptes de résultat et les bilans 2011 n'avaient pas tous été déposés auprès de la DGFIP. Cependant, les données de l'année 2011 étant particulièrement significatives en termes de redressements des agrégats financiers des structures.

## Annexe II

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total
EI fiscalisées	506	523	551	572	594	585	3 331
EI conventionnées	868	913	941	972	966	991	5 651
Cohorte sur EI fiscalisées	54,0 %	52,2 %	49,5 %	47,7 %	46,0 %	46,7 %	49,2 %
Cohorte sur EI conventionnées	31,5 %	29,9 %	29,0 %	28,1 %	28,3 %	27,5 %	29,0 %
EI fiscalisées sur EI conventionnées	58,3 %	57,3 %	58,6 %	58,8 %	61,5 %	59,0 %	58,9 %

*Source : DGFIP GF3C – ASP- traitement mission.*

La cohorte représente 273 entreprises d'insertion et pèse en moyenne 29,0 % du total des entreprises d'insertion conventionnées et 49,2 % des entreprises ayant déposé une liasse fiscale auprès des services de la DGFIP au cours de la période.

**Tableau 27 : Représentativité de l'échantillon en effectif du secteur<sup>24</sup>**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Effectifs en personnel de la cohorte	7 127	7 824	8 225	8 476	8 450	8 587
Effectifs en personnel des EI ayant déposé une liasse fiscale	10 427	10 977	11 578	12 029	12 458	12 654
Effectifs en personnel total des EI repris dans l'ASP	22 007	25 265	25 754	24 890	25 119	25 921

*Source : DGFIP GF3C – ASP.*

Les 273 établissements qui constituent la cohorte de l'échantillon comptent en moyenne sur la période suivie, 32,7 % des effectifs totaux repris dans l'ASP et 69,4 % de l'ensemble des structures ayant déposé une liasse fiscale auprès de la DGFIP. L'échantillon créé compte des entreprises dans 85 départements métropolitains.

L'échantillon comprend en 2010 :

- ◆ 79 associations ;
- ◆ 71 sociétés anonymes à responsabilité limitée (SARL) ;
- ◆ 30 SARL unipersonnelles société coopérative ouvrière de production (SCOP) ;
- ◆ 18 associations déclarées d'utilité publique ;
- ◆ 17 sociétés par actions simplifiée ;
- ◆ 16 SARL SCOP ;
- ◆ 12 sociétés anonymes à conseil d'administration et 30 qui ont un autre statut.

### **3.1.2. Le chiffre d'affaires des EI est en constante augmentation depuis 2005 mais sa croissance n'a pas été épargnée par la crise de 2009**

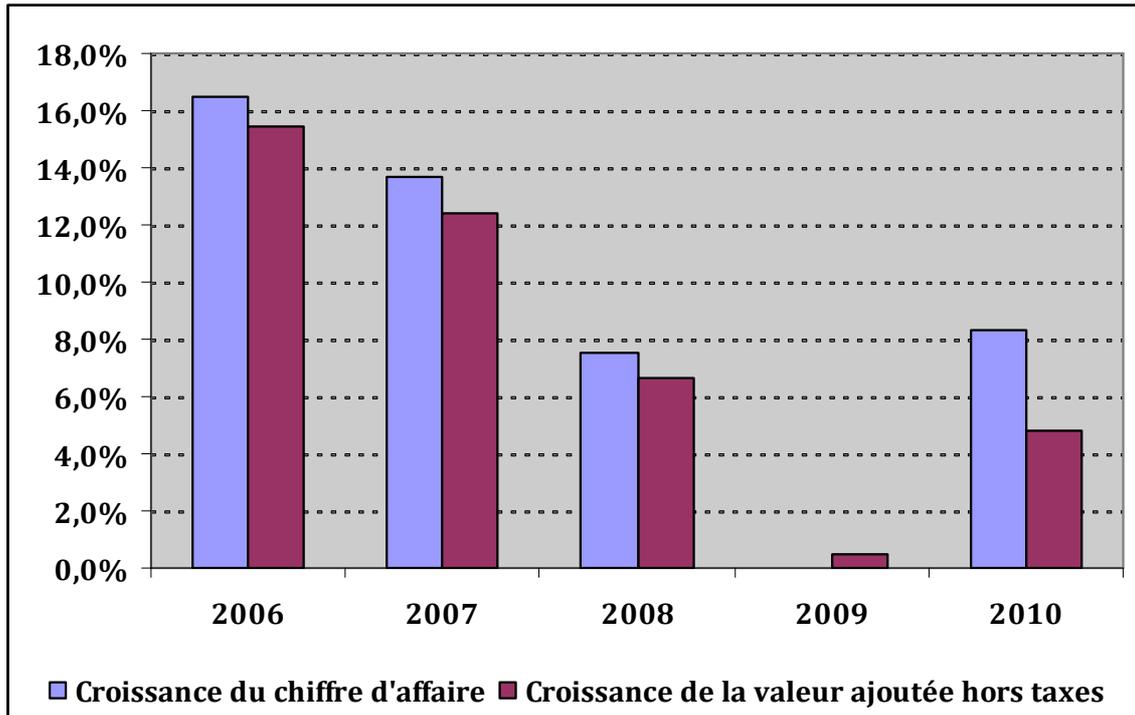
Le chiffre d'affaires des EI croît de manière continue depuis 2005 avec une croissance moyenne annuelle de 9,0 %. En effet, hormis l'année 2009 où le chiffre d'affaires est quasiment stable par rapport à l'année précédente, les EI ont connu une croissance de leur chiffre d'affaires de 16,5 % entre 2005 et 2006, de 13,7 % entre 2007 et 2006 et de 8,3 % entre 2010 et 2009.

<sup>24</sup> Sont repris ici les effectifs globaux du secteur et pas seulement les ETP en insertion.

La croissance du chiffre d'affaires en 2011 pour la cohorte constituée n'est pas disponible. Toutefois, la croissance du chiffre d'affaires des 434 entreprises d'insertion (soit un échantillon plus large que les 273 EI de la cohorte) qui, à la date de l'extraction de la mission avaient déposé leur liasse fiscale en 2010 et en 2011 est de 10,3 %. Le ralentissement de la croissance du chiffre d'affaires est constaté en 2008, puis la croissance stagne en 2009. Un regain sensible d'évolution positive du chiffre d'affaires est amorcé en 2010, puis se confirme sensiblement pour l'année 2011<sup>25</sup>.

La croissance moyenne annuelle de la valeur ajoutée des EI a été de 7,8 % de 2005 à 2010.

**Graphique 14 : Croissance du chiffre d'affaires net et de la valeur ajoutée hors taxes des EI**



Source : DGFIP – GF3C - traitement mission.

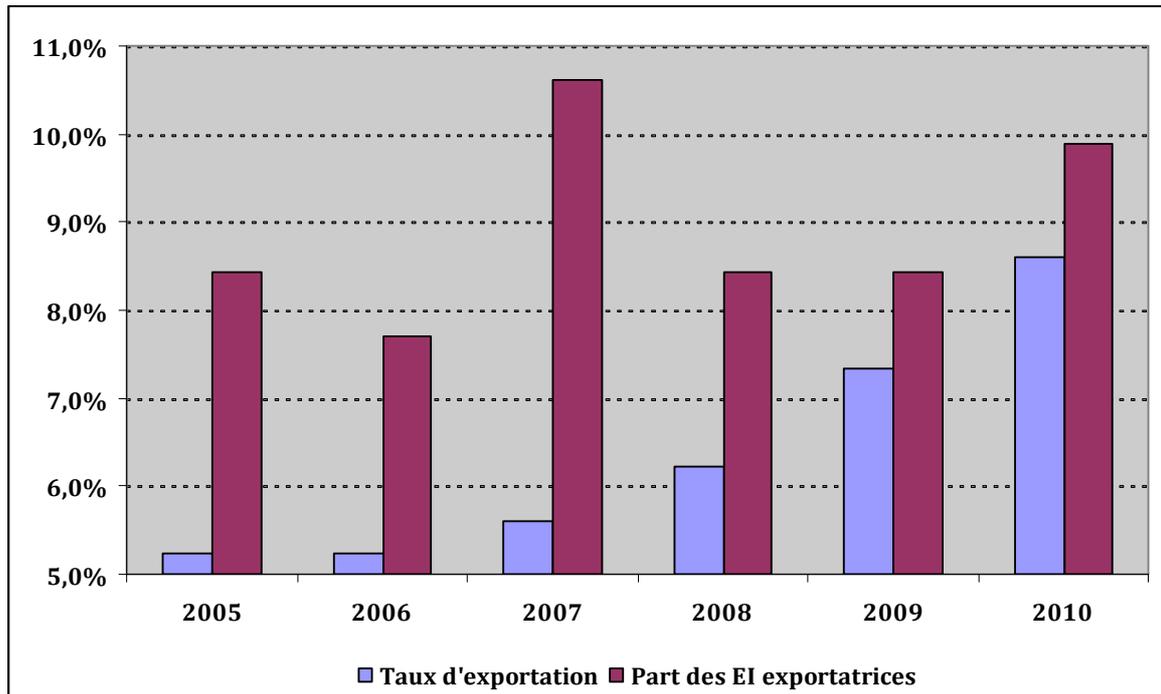
Le chiffre d'affaires des entreprises d'insertion à l'export a été multiplié en valeur sur la cohorte par 2,5 entre 2005 et 2010 et a augmenté de 3,3 points dans la part du chiffre d'affaires de ces structures passant de 5,2 % du CA global à 8,5 % en 2010.

Même si le chiffre d'affaires à l'export ne concerne qu'entre 8,4 et 10,6 % des entreprises d'insertion<sup>26</sup>, il est important de noter qu'elles sont particulièrement dynamiques dans leur développement.

<sup>25</sup> Le CNEI dans ses observatoires des EI et des ETTI dresse le même constat et précise qu'en 2011, la croissance du chiffre d'affaire des EI a été de 9,3 % alors qu'elle n'a été que de 4,7 % pour les entreprises classiques.

<sup>26</sup> N'ont été reprises en nombre que les EI ayant un chiffre d'affaire à l'export annuel de plus de 10 000 €.

**Graphique 15 : Évolution du taux d'exportation des entreprises d'insertion de 2005 à 2010 et part des EI concernées par un chiffre d'affaires à l'export significatif<sup>27</sup>**



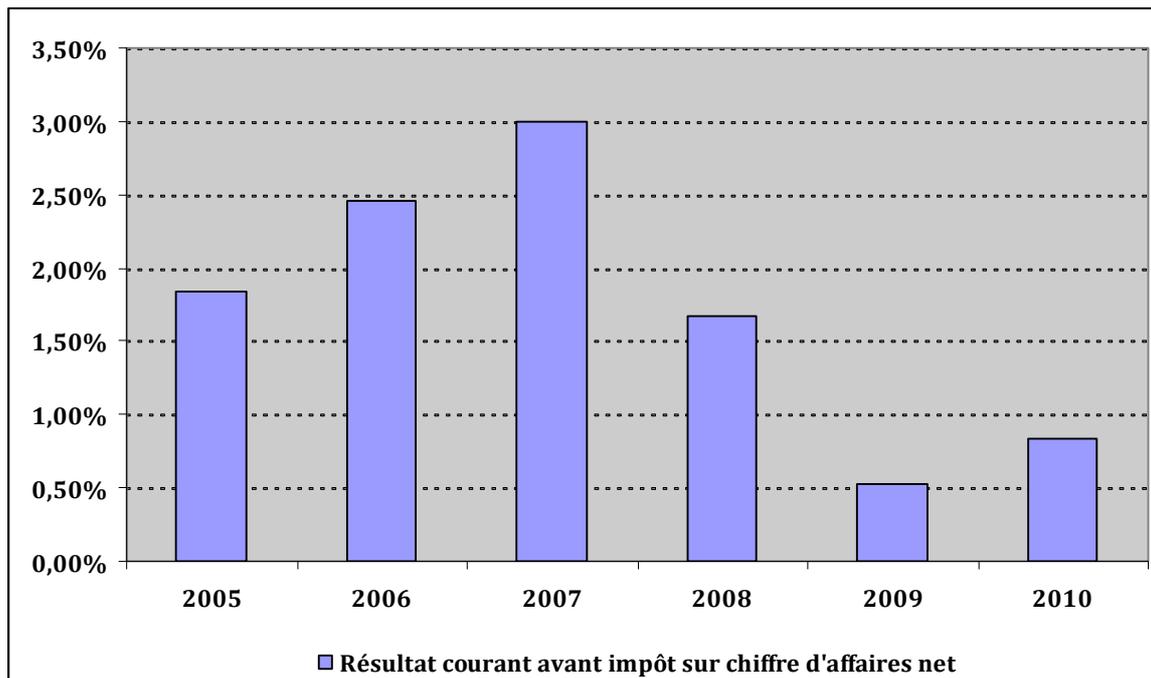
*Source : DGFIP GF3C – Traitement mission.*

### **3.1.3. Parmi les entreprises d'insertion, la situation s'améliore en moyenne pour celles qui ont les meilleurs résultats et s'aggrave en moyenne pour celles qui ont les moins bons résultats**

Le résultat courant avant impôts (RCAI) mesure la performance de l'activité économique et financière de l'entreprise. Au total, le RCAI de l'ensemble des entreprises d'insertion sur le chiffre d'affaires net est toujours positif de 2005 à 2011. La meilleure année sur la période est 2007, la moins bonne est 2009.

<sup>27</sup> Plus de 10 000 € de CA à l'export.

Graphique 16 : Évolution du rapport RCAI / CA net de 2005 à 2010



Source : DGFIP GF3C – Traitement mission.

Sur la cohorte constituée, le RCAI croît chaque année de manière globale et atteint en 2011 le niveau de croissance obtenu avant la crise de 2009. Cette évolution globale positive du secteur masque cependant de grandes disparités entre les entreprises qui ont un résultat négatif et celles qui ont un résultat positif<sup>28</sup>. Ainsi alors qu'une EI sur trois avait un RCAI négatif en 2005, elles étaient une sur deux en 2010. De même, si la moyenne des RCAI négatifs était de 40 k€ en 2005, cette moyenne est passée à 53 k€ en 2010. Pour ce qui est des EI ayant un RCAI positif, la moyenne passe sur la même période de 52 k€ à 79 k€.

Certains secteurs d'activités tirent la croissance du secteur. Ainsi les activités de collecte, de traitement, de retraitement, de reconditionnement, d'élimination et de récupération de déchets ont les meilleurs RCAI sur CA net du secteur. D'autres activités telles que les travaux de peinture et de menuiserie, le nettoyage des bâtiments, les services paysagers et le transport de fret peuvent être considérés comme des secteurs porteurs.

Tableau 28 : Les 10 activités ayant le meilleur résultat comptable<sup>29</sup> des EI de 2008 à 2011

Code NAF	Intitulé	RCAI / CA Net
9511Z	Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques	5,9 %
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	5,0 %
3811Z	Collecte des déchets non dangereux	3,6 %
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	3,5 %
3832Z	Récupération de déchets triés	2,7 %
3821Z	Traitement et élimination des déchets non dangereux	2,1 %
9609Z	Autres services personnels	2,0 %
8121Z	Nettoyage courant des bâtiments	1,5 %
8130Z	Services d'aménagement paysager	1,4 %
4941B	Transports routiers de fret de proximité	0,9 %

Source : DGFIP – GF3C – Traitement mission.

<sup>28</sup> Le résultat courant avant impôts est bénéficiaire si les produits dépassent les charges ou déficitaire dans le cas contraire.

<sup>29</sup> Ont été repris ici les secteurs d'activité qui comptaient au moins 10 entreprises ayant déposé une liasse fiscale de 2008 à 2011.

A l'inverse, d'autres secteurs ont des RCAI extrêmement dégradés, comme l'entretien de véhicules, certaines activités agricoles ou maraîchères, et des activités de service comme la blanchisserie, la restauration ou les traiteurs. A noter également que les entreprises de construction présentent des résultats dégradés, mais à un degré moindre.

**Tableau 29 : Les 10 activités ayant le moins bon résultat comptable avant impôts des EI de 2008 à 2011**

Code NAF	Intitulé	RCAI / CA Net
4520 A	Entretien et réparation de véhicules automobiles légers	- 20,9 %
0161Z	Activités de soutien aux cultures	-15,5 %
0113Z	Culture de légumes, de melons, de racines et de tubercules	-10,2 %
5610A	Restauration traditionnelle	-7,1 %
9601B	Blanchisserie-teinturerie de détail	-6,2 %
7010Z	Activités des sièges sociaux	-5,6 %
4120A	Construction de maisons individuelles	-5,0 %
4120B	Construction d'autres bâtiments	-3,7 %
9529Z	Réparation d'autres biens personnels et domestiques	-3,7 %
5621Z	Services des traiteurs	-2,7 %

Source : DGFIP – GF3C – Traitement mission.

Dans le soutien au développement ou au conventionnement de nouvelles EI, privilégier les entreprises se positionnant sur des secteurs porteurs de l'IAE plutôt que sur des secteurs dont les résultats à court terme risquent de remettre en cause la pérennité même de l'entreprise.

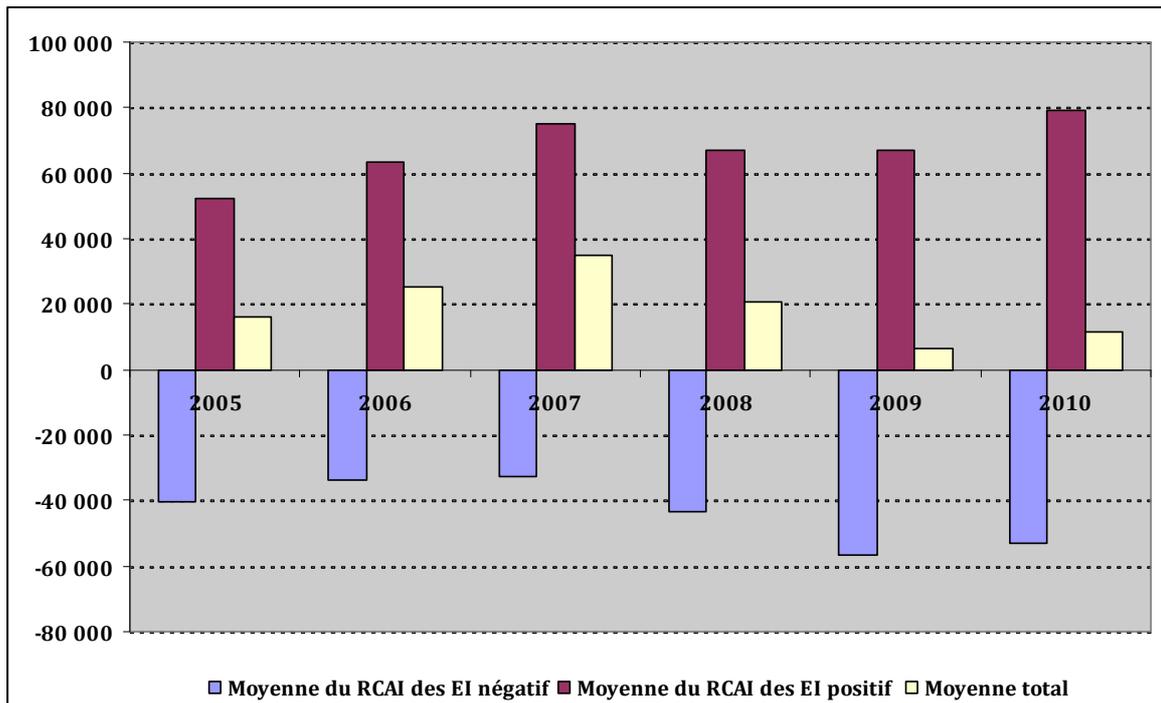
**Tableau 30 : Évolution du pourcentage d'EI ayant un résultat positif et ayant un résultat négatif**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RCAI négatif (en %)	38,8	39,6	37,4	41,4	47,6	50,9
RCAI positif (en %)	61,2	60,4	62,6	58,6	52,4	49,1
Moyenne du RCAI des EI négatif (en €)	- 40 436	- 33 490	- 32 617	- 43 443	- 56 584	- 53 088
Moyenne du RCAI des EI positif (en €)	52 099	63 343	75 330	66 787	66 964	79 346
Moyenne total (en €)	16 169	25 035	34 722	20 916	6 659	11 335

Source : DGFIP – GF3 C.

Ce graphique montre l'écartement continu des performances des EI : celles qui ont un résultat négatif ont en moyenne un résultat négatif de plus en plus important et celles qui, à l'inverse, ont un résultat positif ont en moyenne un résultat positif de plus en plus important. Le secteur évolue donc à « deux vitesses ».

Graphique 17 : Évolution des moyennes des RCAI des EI (en €)



Source : DGFIP – GF3C – traitement mission.

Il est cependant à noter que la forme juridique des EI influe très fortement sur le RCAI des structures. Les EI ayant le meilleur RCAI sont les SA SCOP et SARL SCOP, les SAS et les SA à conseil d'administration qui ont toutes un RCAI supérieur à la moyenne. Ce résultat peut s'expliquer par une plus faible part des dépenses de personnel sur le chiffre d'affaires pour celles qui ont le résultat le plus élevé. Ainsi pour les SA SCOP la part des dépenses de personnel sur le chiffre d'affaires net n'est que de 66,8 % alors que ce taux est de 92,3 % pour les SARL « classiques » qui ont une moyenne de RCAI /CA de seulement 0,13 %.

Tableau 31 : Résultat comptable avant impôts des EI par forme juridique (en moyenne de 2005 à 2010)

Forme juridique des EI <sup>30</sup>	RCAI / CA <sup>31</sup> net (en %)
SA coopérative ouvrière de production (SCOP) à conseil d'administration	4,32 %
Société par action simplifiée	2,78 %
SARL coopérative ouvrière de production (SCOP)	2,60 %
SA à conseil d'administration	2,37 %
Association	1,58 %
Association déclarée d'insertion par l'économique	1,57 %
SARL Unipersonnelle	1,49 %
SARL	0,13 %
Ensemble des EI	1,66 %

Source : DGFIP GF3C.

<sup>30</sup> Pour les formes juridiques les plus représentées.

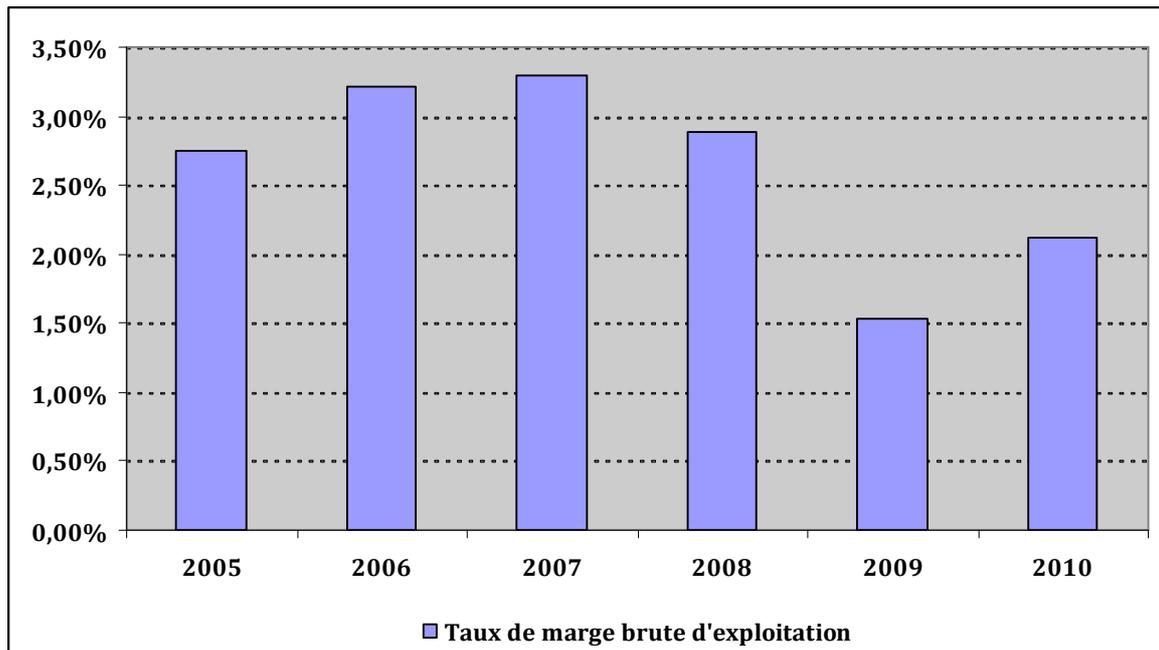
<sup>31</sup> Sur la période 2005 à 2010.

### 3.1.3.1. L'excédent brut d'exploitation des EI s'est sensiblement rétabli en 2011

L'Insee définit l'excédent brut d'exploitation comme étant le solde du compte d'exploitation. Il est égal à la valeur ajoutée, diminuée de la rémunération des salariés, des autres impôts sur la production et augmenté des subventions d'exploitation.

Le taux de marge brute d'exploitation<sup>32</sup> est constamment positif depuis 2005, et, hormis l'année 2009, est toujours supérieur à 2 %. Si le taux pour l'année 2011 n'est pas disponible pour la cohorte constituée, il convient cependant de noter que pour les 505 entreprises ayant déposé leur comptes de résultat pour l'année 2011, le taux de marge brute d'exploitation est remonté à 2,67 %, soit quasiment son niveau d'avant crise.

Graphique 18 : Evolution du taux de marge brute d'exploitation<sup>33</sup> des EI de 2005 à 2010.



Source : DGFIP GF3C traitement mission.

### 3.1.3.2. Les actifs des EI ont sensiblement augmenté de 2005 à 2011

Les données suivantes ont été examinées pour la cohorte des 273 EI ayant déposé une liasse fiscale de 2005 à 2010. L'augmentation de l'actif immobilisé des EI<sup>34</sup> a crû de 10,1 % en moyenne annuelle de 2005 à 2010. Ainsi, l'ensemble des éléments destinés à servir de façon durable à l'activité de l'entreprise a augmenté de manière significative.

La croissance moyenne annuelle des actifs bruts<sup>35</sup> s'élève à 8,0 % par an avec une hausse de 47,1 % de 2005 à 2010.

Les capitaux propres à la clôture de l'exercice<sup>36</sup>, définis comme l'ensemble des moyens de financement mis à la disposition de l'entreprise, inscrits au passif du bilan ont été en croissance de 44,3 % de 2005 à 2011.

<sup>32</sup> Taux mesurant la capacité de l'entreprise à générer une rentabilité à partir du chiffre d'affaires.

<sup>33</sup> Excédent brut d'exploitation sur chiffre d'affaires.

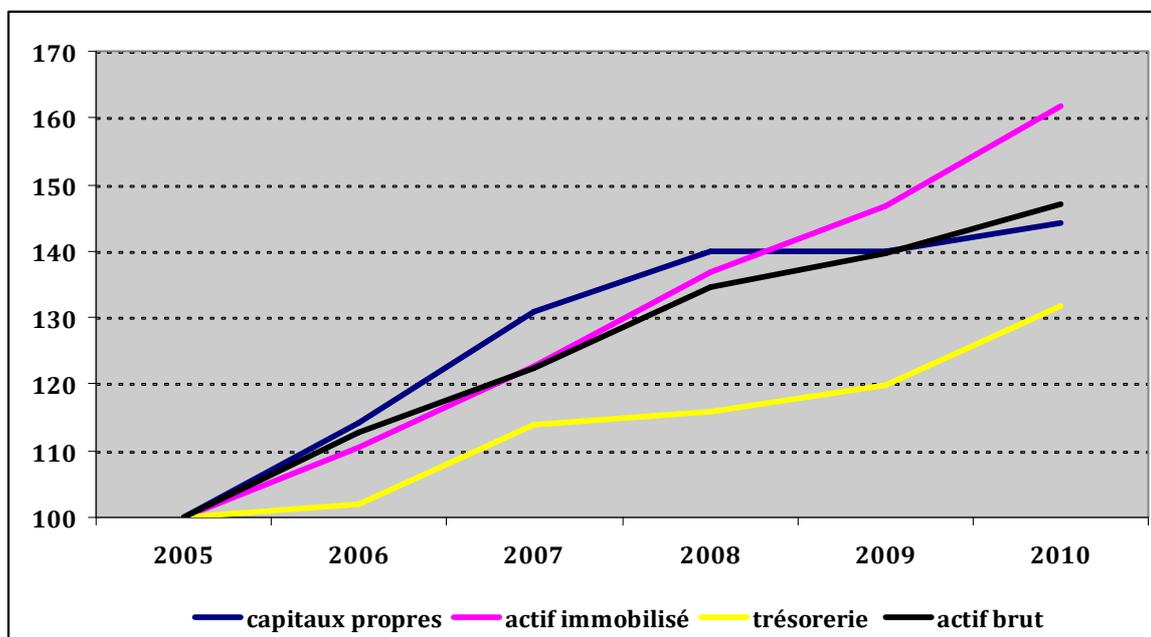
<sup>34</sup> Comprenant les immobilisations financières, les immobilisations incorporelles et les immobilisations corporelles.

<sup>35</sup> Les actifs regroupent les actifs immobilisés, les actifs circulants et les comptes de régularisations.

Le volume de trésorerie<sup>37</sup> des structures a également augmenté de 5,7 % en croissance moyenne annuelle de 2005 à 2010 et de 31,7 % sur la période.

Ces données montrent que les entreprises d'insertion ont pu de 2005 à 2011 investir dans l'appareil productif et développer leur autonomie financière.

**Graphique 19 : Évolution du patrimoine des EI de 2005 à 2010 (base 100 en 2005)**



Source : DGFIP GF3 C - traitement mission.

### 3.2. Les entreprises d'insertion ont de meilleurs résultats comptables que les entreprises classiques

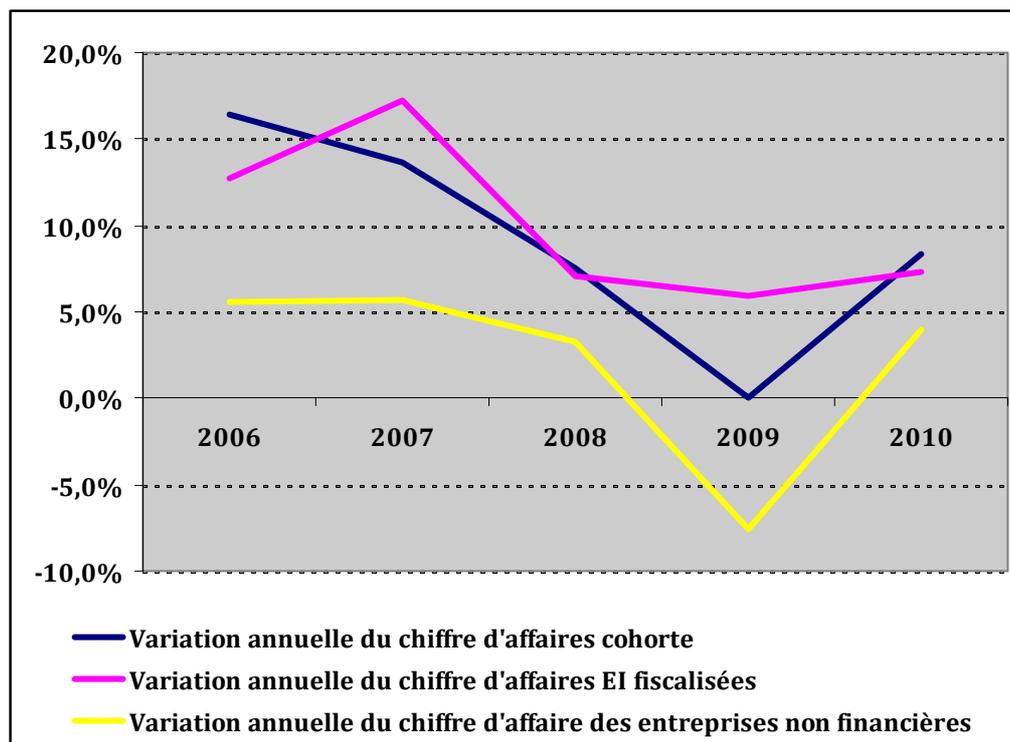
Dans un contexte marchand, concurrentiel et ouvert, il convient de comparer la santé financière du secteur de l'IAE avec les autres entreprises.

A la comparaison de la cohorte des 273 EI, il a été utile de rajouter l'évolution de l'ensemble des EI ayant déposé une liasse fiscale de 2005 à 2010, afin notamment de corriger le reproche qui aurait pu être fait dans cette analyse de ne prendre en compte que les EI ayant fonctionné de manière continue de 2005 à 2010, c'est-à-dire sans prendre en compte les nouvelles structures ou les structures ayant fermé sur la période.

<sup>36</sup> Les capitaux propres comprennent notamment le capital social, les résultats des exercices, les subventions d'investissement.

<sup>37</sup> Comprenant les valeurs mobilières de placement et les disponibilités.

**Graphique 20 : Comparaison de l'évolution du chiffre d'affaires net des entreprises d'insertion par rapport à l'ensemble des entreprises françaises non financières en année N par rapport à l'année N-1**



*Source : DGFIP GF3C – Insee et traitement mission.*

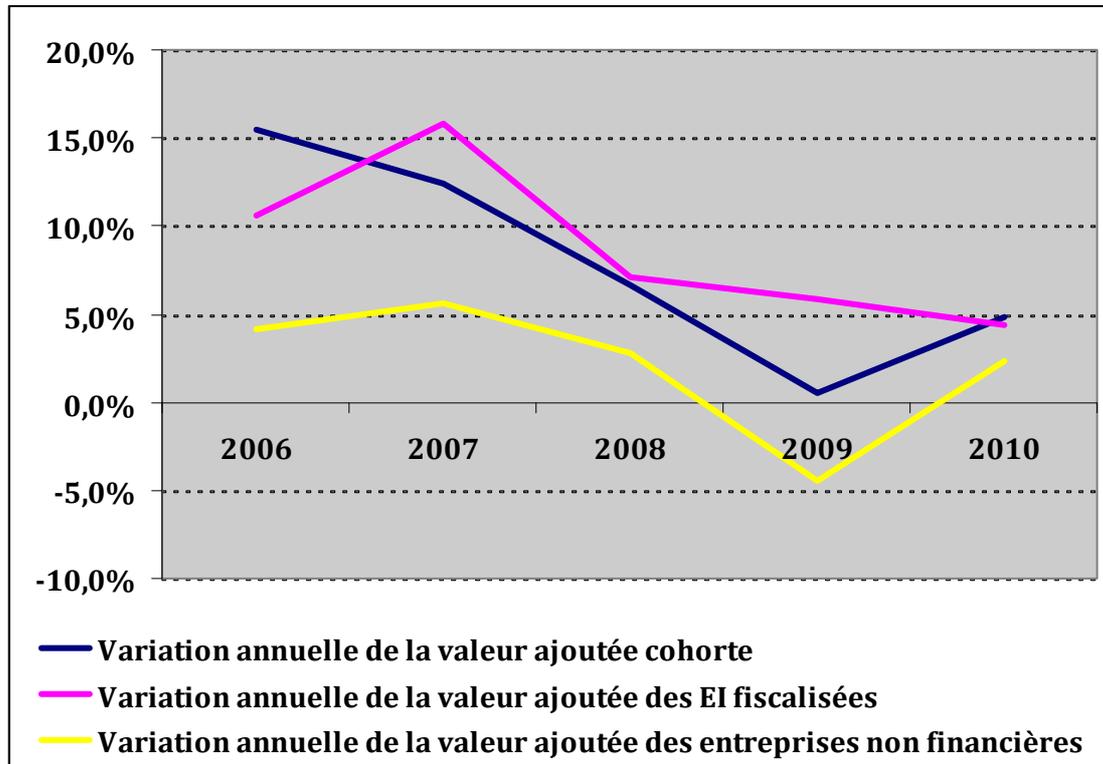
Les EI ont, comme l'ensemble des entreprises, subi les effets de la crise de 2009 mais dans une moindre mesure.

Ainsi, la variation annuelle du chiffre d'affaires par rapport à l'année précédente pour les entreprises d'insertion est toujours supérieure à l'ensemble des entreprises sur la période étudiée, que ce soit pour l'analyse portant sur l'évolution de la cohorte constituée, ou sur l'évolution de toutes les structures fiscalisées conventionnées en entreprises d'insertion. La crise de l'année 2009, qui a conduit les entreprises à connaître une évolution négative de l'accroissement de leur chiffre d'affaires, a moins touché le secteur de l'IAE. En effet, celui-ci a eu une croissance nulle de son CA pour la cohorte et une croissance positive pour l'ensemble du secteur alors que l'ensemble des entreprises françaises était en décroissance.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce constat d'une meilleure santé financière des EI par rapport aux entreprises en général :

- ◆ elles peuvent bénéficier d'un marketing positif lié à leur statut d'entreprise d'insertion ;
- ◆ certaines d'entre elles se développent sur des secteurs en forte croissance (tri de déchets, valorisation d'objets usagers...) ;
- ◆ elles peuvent bénéficier des « effets » de la crise lorsque, par exemple, la dégradation du pouvoir d'achat des ménages dope la revente de matériel d'occasion ;

**Graphique 21 : Comparaison de la variation annuelle de la valeur ajoutée entre les EI et l'ensemble des entreprises non financières françaises de 2005 à 2010 en année N par rapport à l'année N-1**



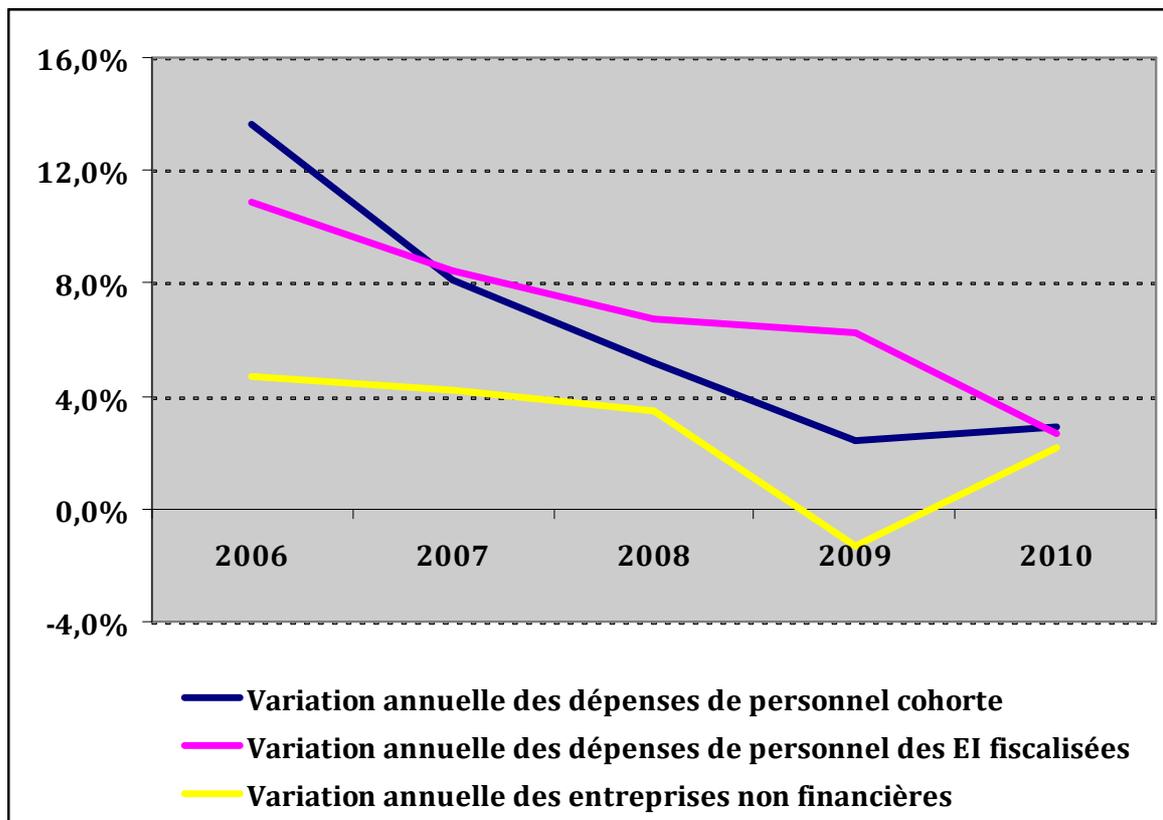
Source : DGFIP GF3C – Insee et traitement mission.

Ainsi il convient de constater que sur l'ensemble de la période, l'évolution de la valeur ajoutée des EI a toujours été très sensiblement supérieure à la valeur ajoutée des entreprises traditionnelles. L'analyse des variations annuelles de la valeur ajoutée par rapport à l'année précédente de 2005 à 2009, montre que l'écart des EI de la cohorte avec l'ensemble des entreprises traditionnelles est d'au moins 4 points chaque année. Pour l'ensemble des EI, l'écart est de 4,3 points à 10,3 points en 2009, année de la crise financière. Il faut cependant noter que les évolutions de valeur ajoutée se rejoignent en 2010, puisque l'écart entre les trois courbes n'est plus que de 2 points, soit son niveau le plus bas sur la période 2005 – 2010.

### **3.2.1. L'évolution des salaires au sein des entreprises d'insertion a été plus dynamique que dans les entreprises classiques**

Les entreprises d'insertion ont mené une politique salariale plus dynamique que l'ensemble des entreprises, même si la variation annuelle a diminué jusqu'en 2010, année où le secteur de l'IAE a eu quasiment la même augmentation que l'ensemble des entreprises.

**Graphique 22 : Comparaison de la variation annuelle des dépenses de personnel entre les EI et l'ensemble des entreprises non financières françaises de 2005 à 2010 en année N par rapport à l'année N-1**



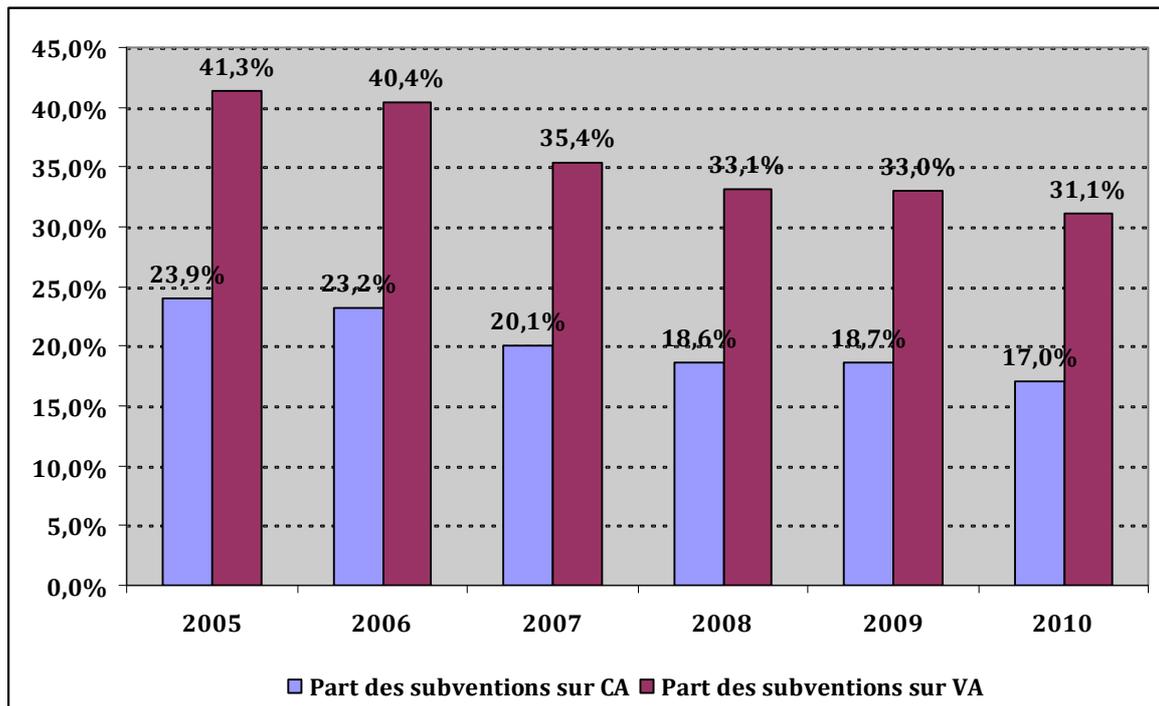
*Source : DGFIP GF3C - Insee et traitement mission.*

La comparaison de ces trois agrégats du secteur de l'IAE avec l'ensemble des entreprises montre que ces structures sont plus dynamiques en matière de croissance du chiffre d'affaire, de la valeur ajoutée et de la politique salariale. Ce constat ne plaide pas pour une augmentation des aides publiques sur les entreprises d'insertion qui ont des résultats globalement meilleurs que l'ensemble des entreprises.

### **3.2.2. En volume constant depuis 2006, la part des subventions d'exploitation des EI baisse continuellement dans le chiffre d'affaires**

Sur la cohorte examinée, la variation des subventions d'exploitation reçues en année N par rapport à l'année précédente est extrêmement stable puisqu'en 2007, l'écart est de -1,5 %, puis -0,2 % en 2008, + 0,2 % en 2009, et enfin - 1,1 % en 2010.

**Graphique 23 : Évolution de la part des subventions d'exploitation sur le chiffre d'affaires et sur la valeur ajoutée de 2005 à 2010**



Source : DGFIP – GF3C – traitement mission.

Le volume des subventions d'exploitation<sup>38</sup> reçues reste extrêmement stable entre 2006 et 2010, puisque sur ces cinq années, le montant des subventions annuelles ne varie que de plus ou moins 1,5 % par rapport à la moyenne de la période. Cette stabilité en volume rapportée à l'évolution sensible du chiffre d'affaires net, ainsi que la valeur ajoutée des structures, fait apparaître un recul de la part des subventions reçues par rapport au chiffre d'affaires net et par rapport à la valeur ajoutée. Ainsi, la part des subventions d'exploitation sur le chiffre d'affaire recule de 7 points entre 2005 et 2010 et la part des subventions d'exploitation par rapport à la valeur ajoutée hors taxe de 10 points sur la même période. Faire revenir le taux de subvention à 23,9 % du chiffre d'affaire impliquerait d'augmenter l'aide aux postes de 4 520 € par poste, soit pour 13 000 postes une augmentation de 59 M€ des crédits consacrés aux EI.

Les EI présentent des résultats comptables meilleurs que les entreprises classiques, et à ce titre, toute augmentation de l'aide publique devra être très rigoureusement pesée et analysée.

### 3.3. Les ETTI sont plus sensibles aux cycles de croissance que les EI

La mission a, comme pour les EI, constitué une cohorte de 99 ETTI conventionnées ayant déposé une liasse fiscale auprès des services de la DGFIP chaque année de 2005 à 2010, afin d'évaluer l'évolution des grands agrégats financiers de ces entreprises, à périmètre constant.

<sup>38</sup> Les subventions d'exploitation comptabilisent les subventions qui ont été accordées par l'Etat, les collectivités publiques ou les tiers et qui ne sont ni des subventions d'investissement que l'entreprise a choisi d'étaler, ni des subventions d'équilibre dès l'instant qu'elles sont comprises dans les recettes de l'exercice au cours duquel elles sont définitivement acquises à l'entreprise.

Cette cohorte compte entre 44 et 47 % des effectifs de l'ensemble des ETP embauchés dans les ETTI et entre 45 et 47 % des structures. Elle est donc très représentative des 216 structures conventionnées en 2010, accueillant 6 833 ETP d'insertion (ETPI).

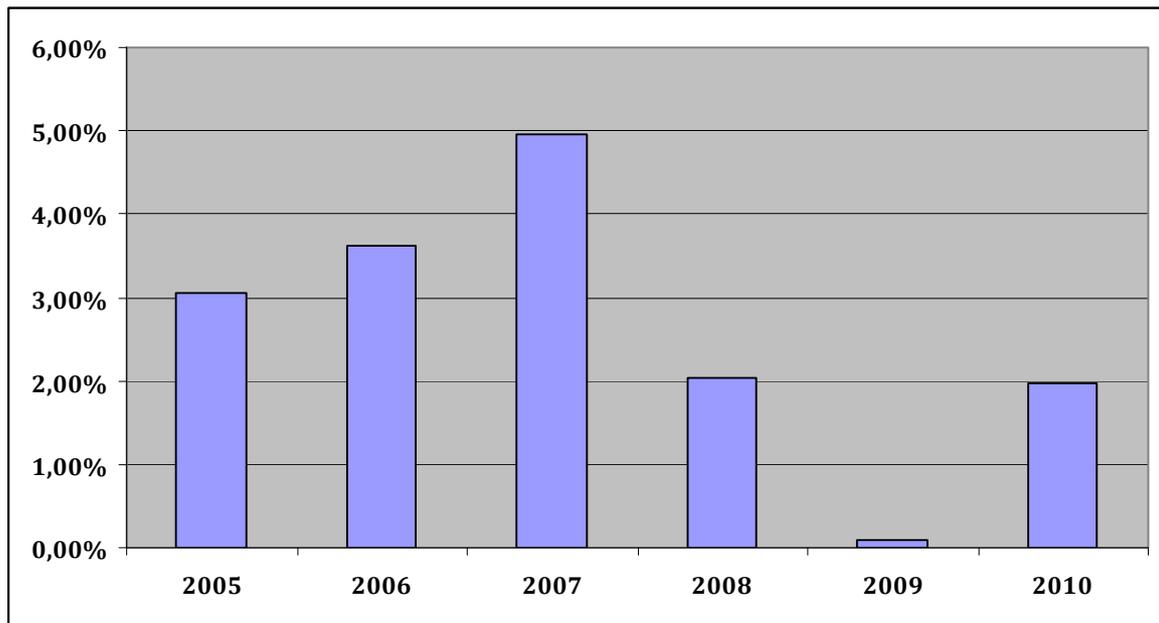
**Tableau 31 : Représentativité de la cohorte d'ETTI constituée**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cohorte ETTI	99	99	99	99	99	99
Nombre d'ETTI fiscalisées	148	152	151	151	155	150
Nombre d'ETTI conventionnées	215	213	214	220	219	216
Part (en % de la cohorte par rapport aux ETTI)	46,0 %	46,5 %	46,3 %	45,0 %	45,2 %	45,8 %
Nombre d'ETPI conventionnés de la cohorte	2 800	3 346	3 260	3 238	3 012	3 199
Nombre de salariés inscrits dans la liasse fiscale sur la cohorte	3 417	3 842	4 209	4 212	3 552	4 247
Total des postes conventionnés	6 253	7 207	7 130	7 011	6 731	6 833
Part en % des ETPI de la cohorte par rapport au total des postes conventionnés	44,8 %	46,4 %	45,7 %	46,2 %	44,7 %	46,8 %

*Source : DGFIP GF3C ASP- traitement mission.*

### 3.3.1. Les ETTI ont davantage souffert de la crise de 2009 que les EI

La croissance du chiffre d'affaires des ETTI est positive et croissante de 2005 à 2007, diminue en 2008, stagne en 2009, et rebondit en 2010 pour atteindre son niveau de 2008. Si les données ne sont pas disponibles en 2011 sur la cohorte, lorsque l'on examine le CA net des 143 ETTI ayant déposé leur liasse fiscale en 2011, par rapport aux 150 qui l'avaient déposée en 2010, l'évolution du CA net est de 17 %, alors que le périmètre des ETTI est moindre de 7 ETTI. Elles ont donc en 2011, connu un très fort rebond de leur activité.

**Graphique 24 : Croissance du chiffre d'affaires des ETTI en année N par rapport à l'année N - 1**

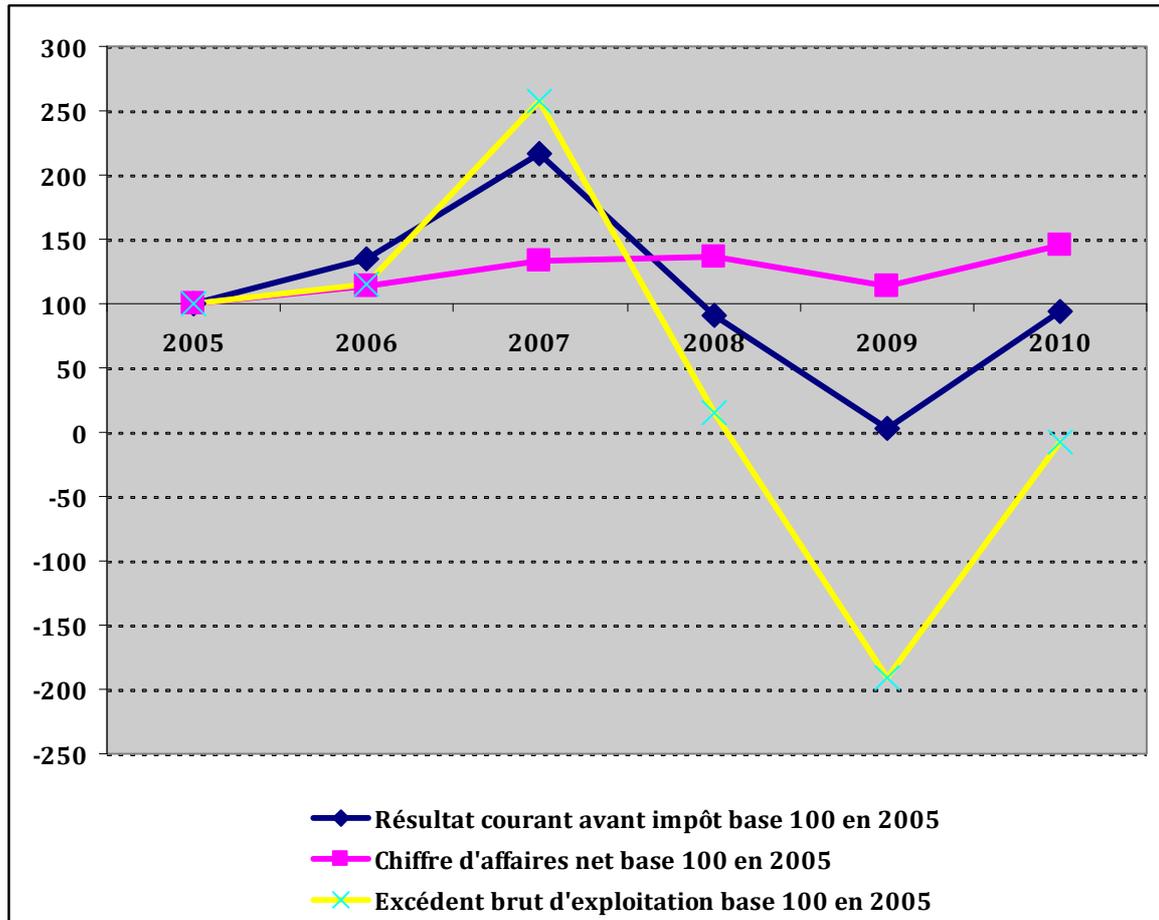
*Source : DGFIP – GF3 C – traitement mission.*

Les évolutions du chiffre d'affaires des ETTI influent très directement sur le résultat courant avant impôts et l'excédent brut d'exploitation. Ainsi, la récession qui a touché le secteur en 2009 a très fortement impacté ces deux agrégats. Les ETTI ont dû augmenter massivement leurs emprunts (+ 31 % des encours d'emprunt inscrits au passif du bilan des entreprises entre 2009 et 2010). En 2010, la somme des emprunts des ETTI était de 76 % supérieur à la somme de leurs capitaux propres alors qu'il n'était que de 42 % en 2009. Si l'on compare les ETTI avec les ETT, il convient de noter que les ETTI ont davantage fait face à la crise de 2009, ne subissant qu'une stagnation de leur CA alors que dans le même temps les ETT subissaient un recul de 17,7 %<sup>39</sup> de leur activité.

En 2011, si les données ne sont pas disponibles pour la cohorte, il convient de noter que l'augmentation de la valeur ajoutée suit l'augmentation du chiffre d'affaires avec une croissance de 17 % par rapport à 2010. De même l'EBE, après trois années de déficit, revient à une évolution positive.

<sup>39</sup> Source : Insee, pour les entreprises de travail temporaire, le CA passe de 23,3 Mds € en 2008 à 19,2 Mds€ en 2009.

**Graphique 25 : Évolution du chiffre d'affaires, du RCAI et de l'excédent brut d'exploitation des ETTI de 2005 à 2010 (base 100 en 2005)**

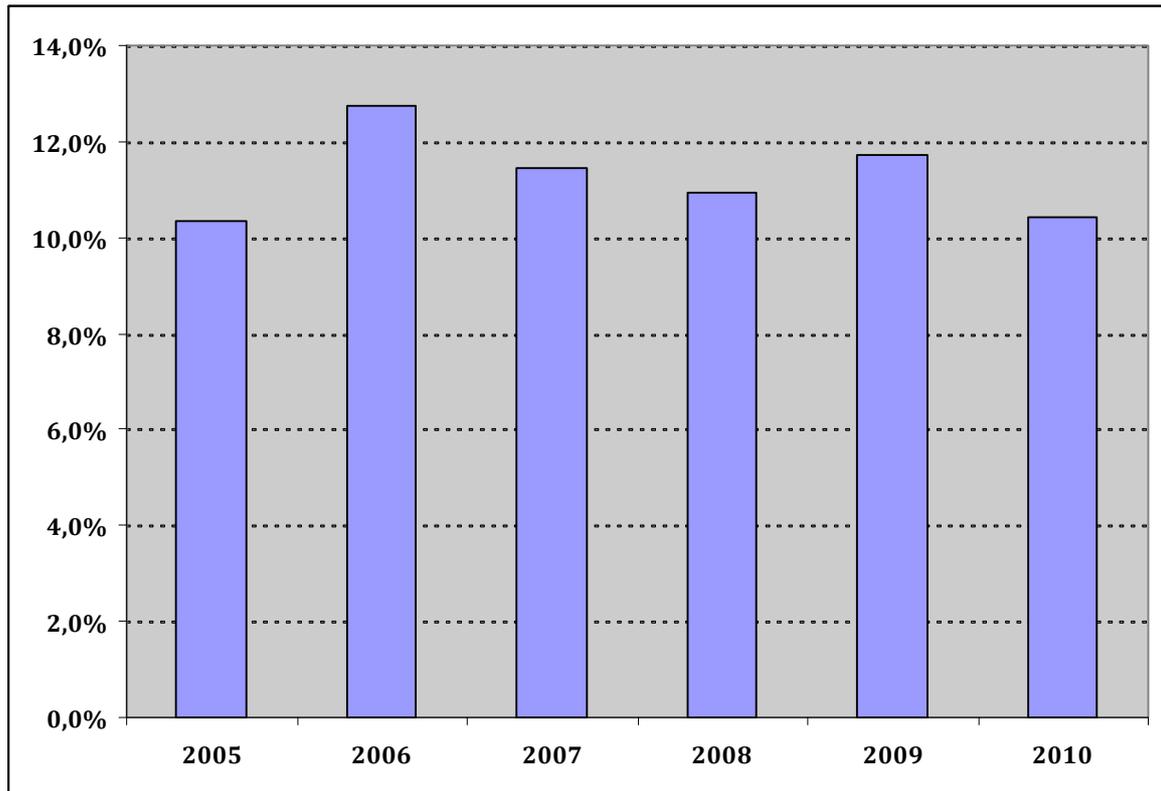


*Source : DGFIP – GF3C – Traitement mission.*

### 3.3.2. Le niveau de subvention des ETTI est stable depuis 2005

La comparaison des subventions d'exploitation avec le chiffre d'affaires net des ETTI, permet de constater que ce taux est stable et a peu évolué durant les années étudiées. Il oscille ainsi entre 10,4 %, son plus bas niveau en 2010 et 12,7 %, son plus haut niveau en 2006. En moyenne, par structure, il s'élève à 163 996 € en 2010 pour un chiffre d'affaires net moyen de 1 573 744 €.

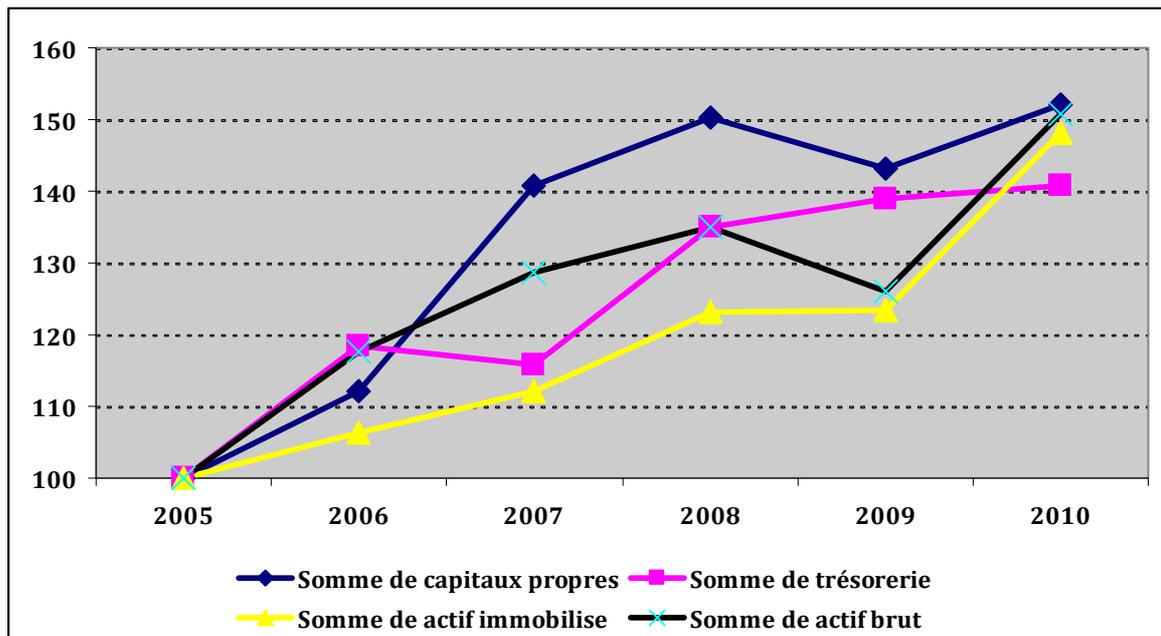
Graphique 26 : Part des subventions d'exploitation dans le chiffre d'affaires net des ETTI



Source : DGFIP - GF3 C - Traitement mission.

Malgré la crise de 2009, qui a mis un coup d'arrêt à la consolidation des structures, il convient de noter que tous les agrégats constitutifs du patrimoine des structures ont évolué à la hausse de manière significative, alors même que la mission des ETTI est de mettre à disposition des personnels auprès d'entreprises, sans qu'il ne soit besoin de développer les actifs immobilisés de la structure.

Graphique 27 : Evolution des actifs des ETTI de 2005 à 2010 (Base 100 en 2005)



Source : DGFIP GF3 C - traitement mission.

Les ETTI, comme toutes les ETT, ont enregistré des résultats moindres en 2009. Il convient cependant de noter que le rapport RCAI/CA s'est rapproché de celle des ETT en 2010.

**Tableau 32 : Comparaison du rapport RCAI sur CA des ETT et des ETTI**

	2008	2009	2010
RCAI / CA ETTI	2,0 %	0,1 %	2,0 %
RCAI /CA ETT	3,8 %	0,4 %	2,2 %

*Source : traitement mission et Insee.*

La santé financière des ETTI montre que le niveau de subvention est suffisant au regard de l'analyse des soldes intermédiaires de gestion de leur compte de résultat.

### 3.4. La capacité d'autofinancement et le fonds de roulement des EI et ETTI sont en baisse constante depuis 2007

#### 3.4.1. La CAF des entreprises de l'IAE a été impactée par la crise de 2009

La capacité d'autofinancement (CAF) des structures de l'IAE est positive pour une majorité de structures, hormis en 2009 pour les ETTI. Il faut cependant noter que la part des structures ayant une CAF positive tend à diminuer, pour les EI comme pour les ETTI.

**Tableau 33 : Structures ayant une CAF positive**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EI	69,6 %	71,1 %	71,0 %	66,3 %	59,3 %	55,7 %
ETTI	66,7 %	63,6 %	69,7 %	62,6 %	40,4 %	53,5 %

*Source : DGFIP – GF3 C – Traitement mission.*

#### 3.4.2. Les ETTI ont un fonds de roulement positif pour la plupart d'entre elles, à l'inverse des EI qui ont pour une grande part d'entre elles un fonds de roulement négatif

L'analyse du fond de roulement des structures permet de mesurer si les ressources permanentes suffisent pour financer l'actif stable. Ainsi, seules un tiers des EI ont un fonds de roulement positif, alors que près de 90 % des ETTI ont un fonds de roulement positif.

**Tableau 35 : Évolution du nombre de structures ayant un fond de roulement<sup>40</sup> positif**

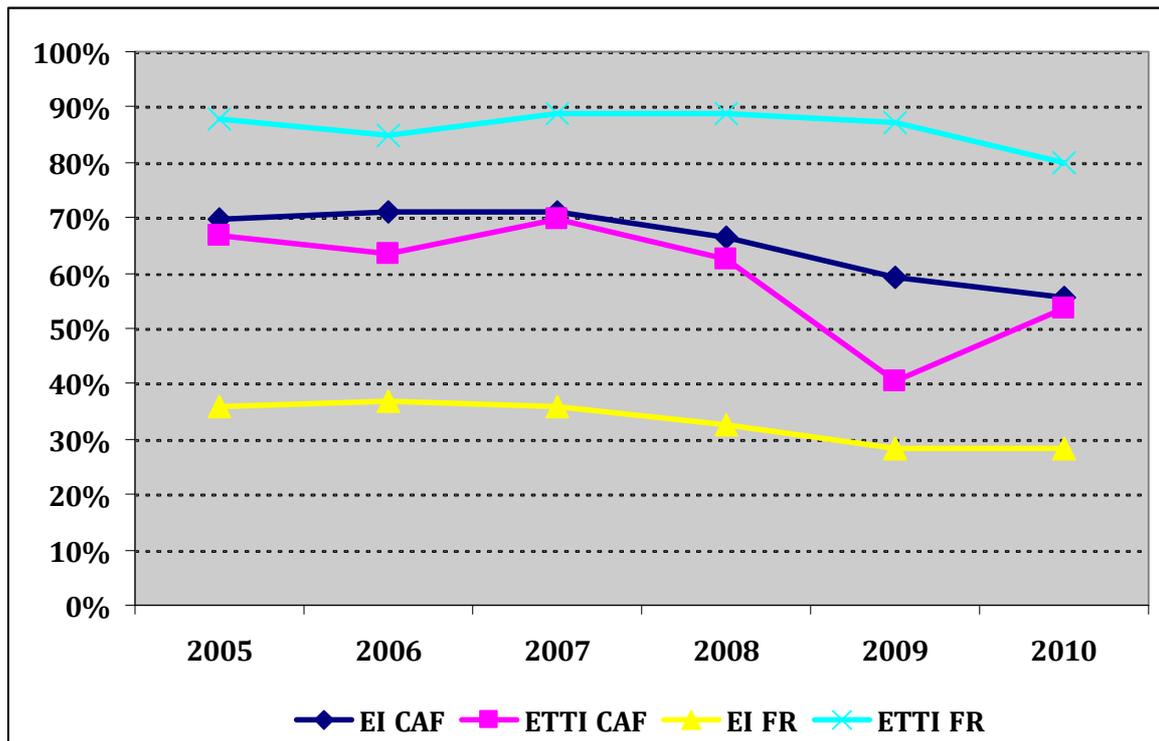
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EI	35,9 %	37,0 %	35,7 %	32,6 %	28,4 %	28,4 %
ETTI	87,9 %	84,9 %	88,9 %	88,9 %	87,2 %	79,8 %

*Source : DGFIP – GF3C – Traitement mission.*

Il faut cependant noter qu'en général, la capacité d'autofinancement et le fonds de roulement des EI et des ETTI se dégradent depuis 2005.

<sup>40</sup> Le Fonds de roulement = capitaux propres - actifs immobilisés.

Graphique 28 : Évolution de la part des EI et des ETTI ayant une CAF et un FR positifs



Source : DGFIP - GF3C - traitement mission.

**Proposition n° 3 :** Le besoin en investissement et en fonds de roulement des EI doit être soutenu par les investisseurs publics ou privés, la plupart des structures étant en incapacité d'investir sur fonds propres.

### 3.5. La mission n'a pas été en mesure d'évaluer la santé financière des ateliers et chantiers d'insertion et des associations intermédiaires

#### 3.5.1. Le manque de données fiables et consolidées n'a pas permis de pouvoir mesurer de manière robuste la santé financière des ACI

Il n'a pas été possible de réaliser une analyse financière aussi précise sur les ateliers et chantiers d'insertion que sur les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire et d'insertion.

Les données disponibles transmises par la DGFIP suite à l'extraction ont été analysées par la mission et n'ont pas permis de dégager les grandes évolutions des agrégats de ces structures de manière fiable et consolidée.

Tableau 34 : Comptes de résultat et bilans disponibles pour les ACI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Comptes de résultats et bilans disponibles	79	115	122	122	120	125	92	775
Nombres de structures	1 256	1 575	1 716	1 683	1 804	1 841	1 857	11 732
En %	6,3 %	7,3 %	7,1 %	7,2 %	6,7 %	6,8 %	5,0 %	6,6 %

Source : DGFIP GF3C - Traitement mission.

Sur les six années comprises entre 2005 et 2010 la mission a pu créer une cohorte de 36 ateliers et chantiers d'insertion qui ont déposé des comptes de résultat et des bilans.

Mais l'analyse des résultats sur un échantillon trop restreint a montré des résultats désordonnés, incohérents et donc inexploitable pour la mission.

En outre, la part de production des ACI ne peut dépasser 30 % de l'ensemble des recettes. Cette part peut être augmentée par dérogation, sans atteindre 50 %, sur décision du préfet et après avis favorable du conseil départemental de l'IAE (CDIAE)<sup>41</sup>.

La mission s'est heurtée à plusieurs difficultés :

- ◆ la plupart des ACI ne sont pas fiscalisées ;
- ◆ le modèle économique des ACI est très particulier puisque pour la plupart d'entre elles, les subventions représentent une part prépondérante par rapport à leur chiffres d'affaires ;
- ◆ il n'existe actuellement pas de bases de données représentatives des comptes de résultat et des bilans des ACI.

Ainsi, il n'a pas été possible de dresser un diagnostic financier sur les résultats comptables des ACI.

### 3.5.2. La santé financière des AI n'a pu être estimée

Il n'a pas été possible d'établir la santé financière des associations intermédiaires, puisqu'aucune donnée représentative n'a permis à la mission de pouvoir dresser une analyse financière exhaustive et robuste.

### 3.5.3. La mission formule un certain nombre de préconisations visant à clarifier la situation fiscale des structures de l'IAE

#### Les AI

Il a été reconnu que les AI **remplissent les critères de la lucrativité**<sup>42</sup>. Toutefois, en raison de la reconnaissance de l'utilité sociale de leur mission, elles ont fait l'objet de dispositions fiscales avantageuses conduisant à la mise en place d'un **régime dérogatoire particulier**. L'article 206-5 bis du code général des impôts (CGI) dispose ainsi que les associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée sont soumises à l'impôt sur les sociétés aux taux réduits et uniquement à raison de certains revenus patrimoniaux.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Décret n°2005-1085 du 31/08/05.

<sup>42</sup> Voir BO-IS-Champ-10-50-30-40, paragraphe 130.

<sup>43</sup> « S'agissant de l'impôt sur les sociétés des associations intermédiaires, l'article 206-1 du code général des impôts (CGI) dispose que les personnes morales qui se livrent à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif sont soumises à cet impôt. Les critères de la lucrativité, issus de la jurisprudence du Conseil d'État, ont été précisés par le BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20. En application de ces dispositions, les associations intermédiaires conventionnées doivent être considérées comme exerçant des activités lucratives puisqu'elles sont en concurrence avec des entreprises et que les conditions d'exercice de leur activité peuvent être considérées comme similaires à celles du secteur lucratif, notamment au regard de la nature des prestations rendues et du public visé. Aussi, par principe, ces associations devraient être soumises à l'impôt sur les sociétés de droit commun. Toutefois, ces associations intermédiaires ont fait l'objet de dispositions fiscales avantageuses, en raison, notamment, de la reconnaissance par l'État de l'utilité sociale de leurs missions. Ainsi, un régime dérogatoire a été instauré en matière d'impôt sur les sociétés, puisque, conformément aux dispositions de l'article 206-5 bis du CGI, les associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée sont soumises à l'impôt sur les sociétés aux taux réduits et uniquement à raison de certains revenus patrimoniaux (location d'immeubles, exploitation de propriétés agricoles ou forestières, et certains revenus de capitaux mobiliers) » – Réponse à la question écrite posée par M. le Député Pierre MORANGE (Voir Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 17/11/2009 p. 10 839 n° 45097).

Or, ces associations n'étant concernées par ces revenus patrimoniaux, elles sont mises hors champ. Leur situation est donc similaire à une **situation de non-fiscalisation**.

### **Les ACI**

**Le principe de la lucrativité des ACI a été réaffirmé par le législateur.**<sup>44</sup> Cependant, dans la réalité, le régime fiscal des ACI est **apprécié au cas par cas** et une faible proportion des ACI est fiscalisée.

### **Les EI et ETTI**

◆ Pour les entreprises d'insertion, le premier critère à prendre en compte dépend de la forme juridique de la structure : dès lors que la structure prend la forme d'une société (SCIC, SCOP, SARL, SA ...) le champ de l'IS de droit commun s'applique<sup>45</sup>. S'il s'agit d'une association, la lucrativité est estimée classiquement au regard des conditions d'activité<sup>46</sup>.

Pour conclure :

- les sociétés sont toujours assujetties ;
- les organismes *a priori* non lucratifs sont soit mis hors champ (206 5 bis pour les AI), soit exonérés (exonération de TVA pour les AI) ;

---

<sup>44</sup> « Le caractère lucratif d'une exploitation ou d'une opération s'apprécie au regard des critères définis dans l'instruction 4 H-5-06 du 18 décembre 2006, qui a pour objet de présenter dans un document unique le régime fiscal d'ensemble des organismes sans but lucratif tel qu'il a notamment été défini dans les instructions 4 H-5-98 et 4 H-1-99. Sous réserve que le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme soit respecté, une activité sera considérée comme non lucrative lorsqu'elle est exercée dans des conditions différentes de celles d'une entreprise au regard des critères dits des « 4 P » (produit, public, prix, publicité). Les associations d'insertion ont pour objet de contribuer à la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Elles sont ainsi susceptibles de concurrencer les entreprises d'insertion organisées sous la forme de sociétés qui sont assujetties aux impôts commerciaux dans les conditions de droit commun. Les associations d'insertion doivent donc être soumises à un régime fiscal similaire à ces entreprises dès lors qu'elles exercent leurs activités dans les mêmes conditions que celles-ci. Il ne pourrait en aller autrement que dans les cas d'associations d'insertion exerçant leur activité dans des conditions s'éloignant significativement de celles qui prévalent pour une entreprise du secteur lucratif (par exemple en s'adressant exclusivement à une population d'exclus qui nécessite un encadrement supplémentaire ou une adaptation coûteuse des postes de travail, de telle sorte qu'il ne puisse exister aucune entreprise du secteur lucratif susceptible d'exercer durablement la même activité). Ainsi, le régime fiscal des associations d'insertion est apprécié in concreto au regard des conditions d'exercice de l'activité de l'organisme afin de garantir les règles de concurrence et d'équité fiscale entre les différents acteurs économiques, entreprises ou organismes sans but lucratif. En tout état de cause, il est rappelé que, en vertu des dispositions de l'article 223 septies du code général des impôts, l'imposition forfaitaire annuelle due par les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés n'est exigible que lorsque le montant de leur chiffre d'affaires hors taxe du dernier exercice clos majoré des produits financiers est supérieur ou égal à 400 000 euros. » Réponse à la question du Député Jean-Marc Roubaud appelant l'attention de M. le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État sur la situation des associations gérant des chantiers d'insertion. Après enquête, certains services fiscaux considèrent que l'activité de ces associations est lucrative et qu'elle doit être comme telle assujettie à l'ensemble des impôts commerciaux : TVA, taxe professionnelle, imposition forfaitaire et impôt sur les sociétés. Une telle position paraît en contradiction avec les objectifs affichés d'insertion des publics en difficulté et contreproductive tant sur le plan économique que social. Aussi, il souhaite savoir quelle est sa position pour que les règles fiscales soient conformes à la volonté de l'État et équitables pour tous.

<sup>45</sup> Entretien avec le chef du bureau B2 (Fiscalité directe des entreprises Champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises (IS/CET)) - Direction de la législation fiscale bureau B2.

<sup>46</sup> « Un organisme sans but lucratif (OSBL) est soumis aux impôts commerciaux si sa gestion est intéressée. Si sa gestion est désintéressée, et qu'il ne concurrence pas le secteur commercial, un OSBL n'est pas imposable. Si sa gestion est désintéressée et qu'il concurrence le secteur commercial, un OSBL est imposable lorsqu'il exerce son activité selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales.

Pour cela, quatre éléments doivent être pris en compte, étant précisé que chacun d'eux présente une importance plus ou moins grande dans l'appréciation du caractère lucratif de l'activité. Ainsi, il convient d'étudier, dans un ordre d'importance décroissante, les critères suivants : le "produit" proposé par l'organisme, le "public" bénéficiaire, les "prix" qu'il pratique et la "publicité" qu'il fait », Voir BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20.

- pour les autres situations, l'examen des conditions d'activité permet d'attester ou non de la lucrativité de la structure. En général, l'administration se prononce dans le sens de la lucrativité des activités des SIAE. Aujourd'hui, il semble qu'une certaine tolérance à l'égard de ces structures leur permette de ne pas être fiscalisées, en raison de la reconnaissance de l'utilité sociale de leur mission.

**Proposition n° 4 : Redéfinir et faire appliquer une règle fiscale unique, pour les structures sur l'ensemble du territoire**

#### 4. Au total, le secteur de l'IAE reçoit environ 1,5 Md€ de financement public par an

Les structures de l'IAE bénéficient, en plus des subventions versées directement aux structures, de nombreuses aides indirectes, financières ou en nature.

##### 4.1. Le secteur de l'IAE a bénéficié en 2011 de 247 M€ d'exonérations sociales

L'ACOSS a fourni à la mission la liste des exonérations bénéficiant aux structures de l'IAE.

**Tableau 37 : Principales exonérations sociales et patronales du secteur de l'IAE (en k€)**

Type d'exonération	ACI	ACI-AI	ACI-EI	AI	AI-EI	AI-ETTI	EI	ETTI	Total
Exo 100 % associations intermédiaires	97	6 680	0	61 739	163	17	0	0	68 697
Réduction Fillon	13 739	648	4 866	3 456	13	15	41 442	3 035	67 215
Exo contrats aidés atelier insertion	45 973	2 319	2 088	4	0	0	386	0	50 770
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	39 605	1 654	2 086	2 172	53	0	628	23	46 221
Réduction salariale heures sup	935	27	125	246	5	1	1 237	262	2 839
Aide à domicile	1 587	0	143	232	0	0	797	0	2 760
ZRR pour organismes d'intérêt général	1 942	193	66	407	13	0	58	0	2 679
Accueil en structure agréée exo 100 %	1 092	0	111	0	0	0	513	0	1 716
Zones franches urbaines - exo dégressive	113	0	200	20	0	0	750	5	1 087
Contrat d'apprentissage secteur public	1 039	0	0	0	0	0	0	0	1 039
Déduction patronale heures sup	75	7	17	62	1	0	315	72	550
Contrat d'avenir	421	12	9	23	0	0	8	0	473
Aide à domicile-centres communaux A.S.	378	0	0	0	0	0	0	0	378
Contrat d'apprentissage secteur privé	206	1	11	3	0	0	99	4	325
Insertion salariés en entreprise exo 100 %	11	0	56	0	0	0	250	0	317
Contrat de professionnalisation	57	2	10	17	0	0	32	6	125
Autres exonérations	100	7	14	8	0	0	130	0	258
<b>Total</b>	<b>107 371</b>	<b>11 550</b>	<b>9 803</b>	<b>68 390</b>	<b>249</b>	<b>33</b>	<b>46 645</b>	<b>3 407</b>	<b>247 448</b>

Source : ACOSS.

**L'ensemble des structures de l'insertion par l'activité économique est bénéficiaire en 2011 de 247 M€ d'exonérations sociales.**

- Les exonérations sociales pour les ACI sont comprises entre 107 M€ et 129 M€.
- Pour les associations intermédiaires, l'exonération globale est comprise entre 68 et 80 M€. Pour les entreprises d'insertion les exonérations sont comprises entre 46 et 57 M€
- Les ETTI ont été bénéficiaires de 3,4 M€ d'exonérations sociales en 2011,

**Tableau 35 : Montant maximal des exonérations de charge par type de structure**

	ACI	AI	EI	ETTI
Exo 100 % associations intermédiaires	6 777	68 600	163	17
Réduction Fillon	19 254	4 132	46 322	3 050
Exo contrats aidés atelier insertion	50 380	2 323	2 474	0
Contrat d'accompagnement dans l'emploi	43 345	3 880	2 767	23
Réduction salariale heures sup	1 088	279	1 367	263
Aide à domicile	1 730	232	941	0
ZRR pour organismes d'intérêt général	2 201	613	137	0
Accueil en structure agréée exo 100 %	1 203	0	624	0
Zones franches urbaines - exo dégressive	313	20	950	5
Contrat d'apprentissage secteur public	1 039	0	0	0
Déduction patronale heures sup	99	70	333	72
Contrat d'avenir	442	36	16	0
Aide à domicile-centres communaux A.S.	378	0	0	0
Contrat d'apprentissage secteur privé	218	5	110	4
Insertion salariés en entreprise exo 100 %	67	0	307	0
Contrat de professionnalisation	70	20	43	6
Autres exonérations	121	15	144	0
<b>Total</b>	<b>128 724</b>	<b>80 223</b>	<b>56 697</b>	<b>3 440</b>

*Source : ACOSS*

Les exonérations de cotisations ont progressé de près de 100 M€ de 2005 à 2011.

L'ensemble des exonérations de cotisations dont bénéficient les structures de l'IAE s'élevait en 2011 à 247 M€, soit 97 M€ de plus qu'en 2005. Les principales structures bénéficiaires sont pour la moitié de cette augmentation les ACI, puis les AI et enfin les EI. Les ETTI n'ont pas été bénéficiaires, en volume sur la période, d'une hausse des exonérations.

Le montant d'exonérations par ETP est variable selon le type de structure :

- ◆ 468 € par ETP dans les ETTI ;
- ◆ 5 164 € par ETP dans les ACI.

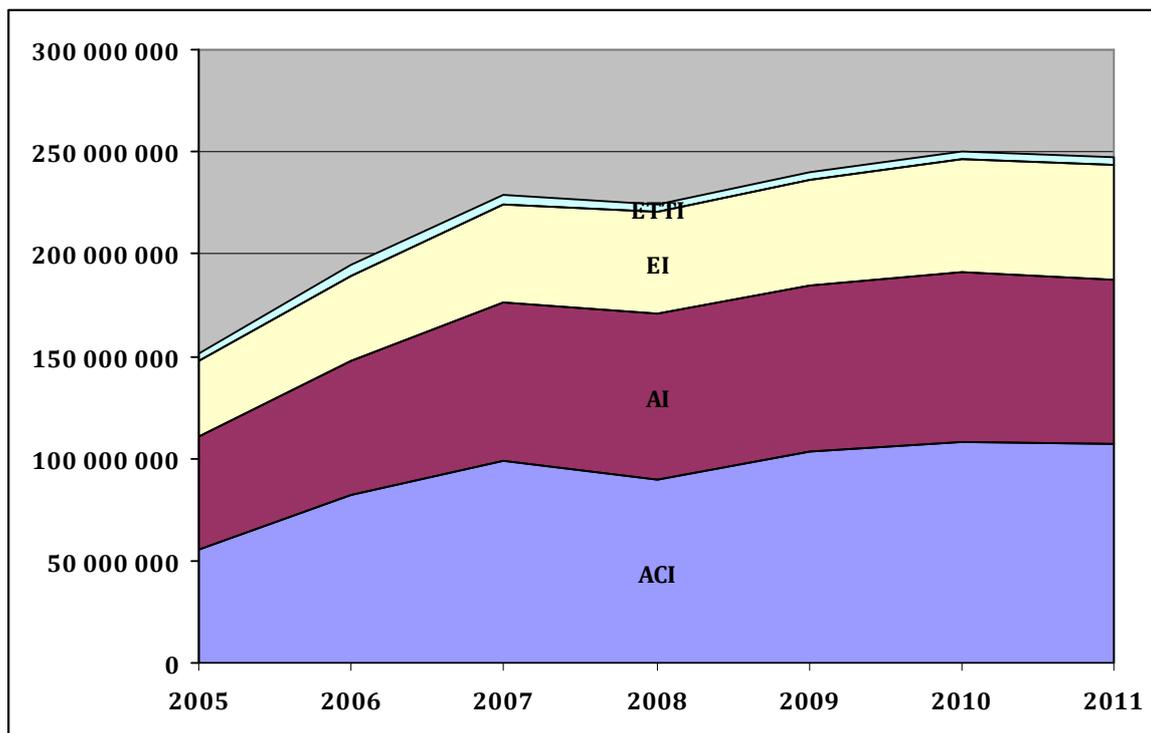
**Tableau 36 : Exonérations sociales globales par ETP et par type de structures en 2011**

Type d'exonération	ACI	AI	EI	ETTI	Total <sup>47</sup>
Total	107 371	68 390	46 645	3 407	225 813
ETP	22 466	13 244	12 674	7284	55 668
exonérations par ETP	4 779	5 164	3 680	468	4 056

*Source : ACOSS – Traitement mission.*

<sup>47</sup> Le montant des exonérations repris dans ce tableau est inférieur au montant des exonérations totales. Les structures mixtes n'ont pas été prises en compte. Ainsi le montant obtenu doit être apprécié comme la borne inférieure de l'estimation.

**Graphique 29 : Évolution des exonérations de cotisations pour les structures de l'IAE de 2005 à 2011**



Source : ACOSS.

## 4.2. Le financement des têtes de réseaux s'élève à près de 6 M€ en 2011

### 4.2.1. Les financements peuvent être de portée nationale ou régionale

Au niveau national, le secteur de l'IAE est structuré par plusieurs « têtes de réseaux », financés par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), par le FSE, par la DGEFP et par la Caisse des dépôts et consignations.

A titre d'exemple, dans la convention annuelle 2012<sup>48</sup> que le COORACE a signé avec la Caisse des dépôts et consignations, le plan de financement annuel prévoit 934 014 € de subventions d'exploitations soit 31,6 % des produits, dont 240 000 € de l'État, 543 734 € du FSE, 15 000 € de l'ASP, 7 500 € d'autres établissements, 40 000 € de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que 87 780 € d'aides privées.

**Tableau 40 : Financement des têtes de réseaux nationales et des structures spécifiques à l'IAE en 2011**

RESEAU	DGCS	FSE	DGEFP	CDC	Total
CHANTIER ECOLE	70	400	100		570
CNEI	70	220	100		390
COORACE	70	410	100	40	620
CNAR IAE		127	90	295	512

<sup>48</sup>« Soutien aux activités et services d'utilité sociale, convention d'application annuelle 2012 entre la Caisse des dépôts et consignation et l'association COORACE ».

## Annexe II

RESEAU	DGCS	FSE	DGEFP	CDC	Total
CNLRQ	65	315	70		450
COCAGNE	50	550	60	80	740
FNARS	250	557	40	30	877
AVISE	70	0	0	202	272
EMMAUS France	60	0	0	0	60
EMMAUS DEFII (pour une expérimentation)	100	0	0	0	100
TOTAL	805	2579	560	647	4 591

Source : DGEFP – traitement mission.

A ces subventionnements nationaux s'ajoutent les financements des représentants locaux, des têtes de réseaux nationales, des inter-réseaux locaux, ou des réseaux locaux.

La DGEFP a mené une enquête auprès des DIRECCTE en 2011. Elle estime que celles-ci financent les réseaux à hauteur de 1,5 M€ par an. Ainsi les Unions régionales des entreprises d'insertion (UREI) sont financées à hauteur de 201 578 €, les implantations régionales de la FNARS, 105 030 €, du COORACE, 102 464 €, de Chantier école 79 500 €, les GEIQ 63 020 €. Les inter-réseaux (le GARIE en Aquitaine, le PRADIE en Franche Comté, IRIS en Poitou-Charentes et IRIAE en Rhône Alpes) bénéficient de 30 % des financements. Cela représente un montant de 345 700 €. Les diverses unions régionales ou collectifs départementaux bénéficient de 20 % des financements soit un montant de 163 992 €. De plus ces réseaux sont également financés par les collectivités territoriales.

### Encadré 3 : Exemple des missions d'un réseau régional de l'IAE <sup>49</sup>

L'Ursiea est l'Union Régionale des Structures d'Insertion par l'Économique d'Alsace. Elle fédère toutes les familles de l'IAE d'Alsace et compte parmi ses membres en 2011, 40 des 45 EI, soit 89 %, 100 % des 10 ETI, 100 % des 21 AI et 37 des 63 ACI en activité, soit 59 %.

L'Ursiea est membre du CNEI (Comité Nationale des Entreprises d'Insertion).

Champs d'action (statuts) :

- promouvoir et développer les actions d'insertion sociale et professionnelle par l'économique ;
- faire connaître auprès de toutes les instances et tous les responsables politiques, économiques et sociaux, les buts et moyens des structures d'insertion membres et de les représenter d'une façon commune auprès des instances départementales, régionales, nationales et européennes ;
- faire circuler les informations locales et nationales relatives au secteur de l'insertion par l'économique (par exemple : expériences de terrain significatives, circulaires...) ;
- apporter à ses membres des services communs ou particuliers de qualité (par exemple création de modules de formation ou de dossiers techniques...) ;
- organiser des échanges entre les partenaires de l'insertion par l'économique afin de constituer des réseaux et de susciter une réflexion commune ;
- exprimer des avis et faire des propositions aux Pouvoirs Publics ou aux collectivités.

<sup>49</sup> Accord cadre régional en Alsace entre l'Etat, Pôle Emploi et les réseaux e l'insertion par l'activité économique.

## 4.2.2. Les aides indirectes aux structures de l'IAE sont nombreuses

### 4.2.2.1. Les bénéficiaires et les permanents des structures de l'IAE peuvent avoir accès à des formations, souvent pilotées par les conseils régionaux

A titre d'exemple, le conseil régional d'Alsace mutualise les demandes de formation de toutes les SIAE de la région et élabore un plan de formation, dont le coût global est de 2,27 M€ pour 126 actions et 2043 places (501 977 € par le Conseil régional, 359 615 € par le FSE, 269 675 € par la DIRECCTE, 59 851 par le conseil général, 191 660 € par les OPCA, 811 766 € par les SIAE...).

### 4.2.2.2. Les dispositifs d'accompagnement des structures représentent une aide au secteur non négligeable

#### Encadré 4 : le Dispositif local d'accompagnement (DLA)

L'objectif du DLA est d'accompagner les structures qui développent des activités et services d'utilité sociale créateurs d'emplois dans leur démarche de consolidation et de développement économique. Il existe 105 DLA en France. Le DLA est cofinancé par l'État, la CDC, le FSE, et parfois des collectivités territoriales.

Dans le bilan 2011 de l'activité<sup>50</sup> des DLA il est précisé que 15 % des structures accompagnées sont des SIAE. Parmi ces structures, 48 % sont des ACI, 29 % des AI, 14 % des EI, 2 % des ETTI, et 7 % des autres types de structures (régies de quartier, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification).

Le budget total des DLA et des C2RA<sup>51</sup> pour 2011, indique 24,7 M€ de budget global. Le rapport d'activité 2011 des DLA indique que 15 % de l'activité de diagnostic de sa situation, de sa capacité de consolidation économique est destiné au secteur de l'IAE.

**Tableau 37 : Financement des DLA en 2011 et estimation de la part IAE**

Financier	Total (en k€)	Part IAE (en k€)
État	11 016	1 652
FSE	3 358	504
CDC	5 099	765
Conseils régionaux	2 641	396
Conseils départementaux	1 321	198
Intercommunes et communes	630	94
Autres	605	91
Total	24 669	3 700

Source : Bilan d'activité 2011 des DLA – données extraites de ENEE, Extranet du dispositif DLA.

La mission estime donc à 3,7 M€ le montant d'aide indirecte à l'IAE fournie via les DLA.

<sup>50</sup> Bilan d'activité consolidé – année 2011 du Dispositif Local d'Accompagnement.

<sup>51</sup> Centre de ressources et d'animation.

### 4.3. Le coût en ETP des services publics pour « gérer » le secteur de l'IAE est inestimable globalement

Le chiffrage des ETP correspondants à la gestion du secteur de l'IAE se heurte à plusieurs difficultés :

- ◆ l'inégale implication des collectivités territoriales dans cette politique publique ;
- ◆ la non spécificité des services, qui ne sont pas chargés exclusivement du pilotage de l'IAE ;
- ◆ le difficile recensement de l'ensemble des services publics qui apportent ponctuellement leur contribution au secteur.

L'État consacre plus de 200 ETP à la gestion du secteur :

**Tableau 38 : Estimation du coût en personnel des agents chargés de l'IAE dans les Direccte**

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
Nombre	77,4	84,8	55,9	218,1
Coût moyen annuel salaire brut <sup>52</sup>	43 049	33 795	26 109	Nd
Total	3 331 993	2 865 816	1 459 493	7 657 302

*Source : DGEFP – Direction générale du pilotage- Enquête d'Affectation Opérationnelle.*

Pôle emploi ne connaît pas précisément le nombre d'agents affectés exclusivement à la gestion du secteur de l'IAE parmi les 3 000 agents de Pôle emploi qui ont accès à l'applicatif propre à l'IAE de Pôle Emploi à la fonction.

<sup>52</sup> Basé sur le coût moyen par catégorie dans la fonction publique d'Etat – Faits et chiffres 2010 – 2011 – Ministère de la Fonction Publique.



## **ANNEXE III**

### **Le pilotage et la gouvernance du secteur de l'insertion par l'activité économique**



# SOMMAIRE

<b>1. LES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT ÉTANT ESSENTIELLEMENT FORFAITAIRES, LA GESTION DU SECTEUR EST SURTOUT FONDÉE SUR UNE LOGIQUE DE RECONDUCTION, SANS RÉELLE VISION STRATÉGIQUE .....</b>	<b>1</b>
1.1. La détermination et la répartition de l'enveloppe de crédits dédiés au secteur sont fondées sur un critère historique et ne mettent pas en adéquation l'offre d'IAE et les besoins du territoire .....	1
1.1.1. <i>Les crédits destinés au secteur de l'IAE sont inscrits au sein du programme budgétaire 102 de la loi de finances.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La DGEFP répartit l'enveloppe nationale entre les DIRECCTE sur la base d'un critère historique qui ne garantit pas une adéquation optimale entre offre d'IAE et besoins sur un territoire.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les enveloppes régionales sont ensuite réparties par les DIRECCTE entre les UT selon des règles propres à chaque région mais souvent proches du mode de répartition utilisé par la DGEFP .....</i>	<i>23</i>
1.2. La fongibilité des crédits pallie en partie les effets de la logique de reconduction des enveloppes mais son application étant imparfaite, des bourses aux postes ont été mises en place à partir de 2011 .....	26
1.2.1. <i>Mis en place en 2005, le principe de fongibilité des crédits de l'IAE présente une effectivité limitée bien que sa portée soit significative en termes de pilotage.....</i>	<i>26</i>
1.2.2. <i>L'instauration en 2011 d'une bourse au poste permet de formaliser le principe de fongibilité en imposant l'examen régulier des consommations de postes au sein des territoires, ainsi que les redéploiements correspondants.....</i>	<i>31</i>
1.3. Le pilotage du secteur de l'IAE par l'État se caractérise par une gestion administrative résultant notamment de la nature essentiellement forfaitaire des financements alloués .....	45
1.3.1. <i>La procédure de conventionnement des SIAE est perfectible, malgré les améliorations intervenues sur la période récente.....</i>	<i>45</i>
1.3.2. <i>Support du conventionnement, le dialogue de gestion a une portée aujourd'hui limitée alors même qu'il pourrait être un outil essentiel du financement des structures.....</i>	<i>54</i>
<b>2. LA GOUVERNANCE ACTUELLE DE L'IAE NE GARANTIT PAS UNE COORDINATION EFFICACE ENTRE LES MULTIPLES FINANCEURS DU SECTEUR.....</b>	<b>60</b>
2.1. Le CDIAE aborde surtout les questions liées au conventionnement des structures, au détriment du pilotage stratégique du secteur et de la réciprocité des échanges d'informations entre financeurs .....	60
2.1.1. <i>Les CDIAE sont des instances départementales à la composition variée, dont la mission est double .....</i>	<i>60</i>
2.1.2. <i>En dépit de leur fort potentiel, les CDIAE n'assurent pas leur fonction de pilotage stratégique du secteur et ne garantissent pas une coordination optimale des financeurs, rendant nécessaire leur modernisation.....</i>	<i>64</i>

2.2. Organisées au niveau régional ou départemental en fonction des territoires et sous des formes variables, les conférences de financeurs ne sont pas systématiques mais constituent des outils très pertinents .....	70
2.2.1. <i>Les conférences des financeurs ne sont pas organisées de façon systématique dans les territoires visités par la mission .....</i>	<i>70</i>
2.2.2. <i>Les conférences de financeurs constituent pourtant des outils pertinents de coordination qui mériteraient d'être développés.....</i>	<i>74</i>
2.3. La participation des financeurs autres que l'État aux conventionnements et dialogues de gestion n'est pas suffisamment active alors même qu'elle pourrait améliorer significativement la coordination des financements .....	77
2.3.1. <i>Les collectivités territoriales financeurs de l'IAE ne sont jamais signataires des conventionnements dans les départements visités par la mission alors même que l'élaboration de conventions multilatérales serait très utiles .....</i>	<i>77</i>
2.3.2. <i>Le degré d'ouverture des dialogues de gestion aux autres financeurs est très variable selon le territoire et mériterait d'être harmonisé dans le sens d'une participation de toutes les collectivités territoriales .....</i>	<i>81</i>

## 1. Les financements de l'État étant essentiellement forfaitaires, la gestion du secteur est surtout fondée sur une logique de reconduction, sans réelle vision stratégique

### 1.1. La détermination et la répartition de l'enveloppe de crédits dédiés au secteur sont fondées sur un critère historique et ne mettent pas en adéquation l'offre d'IAE et les besoins du territoire

#### 1.1.1. Les crédits destinés au secteur de l'IAE sont inscrits au sein du programme budgétaire 102 de la loi de finances

##### 1.1.1.1. Le programme budgétaire 102 de la loi de finances regroupe l'ensemble des crédits de l'État dédiés à l'accès et au retour à l'emploi

La mission budgétaire « travail et emploi » comprend quatre programmes :

- ◆ le programme 102, « accès et retour à l'emploi » ;
- ◆ le programme 103, « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » ;
- ◆ le programme 111, « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ;
- ◆ le programme 155, « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2013, les crédits mobilisés au titre du programme 102 sont récapitulés dans le tableau suivant.

**Tableau 1 : Récapitulatif des crédits inscrits au sein du programme 102 dans le PLF 2013**

Programme 102 : accès et retour à l'emploi	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI 2012	Demandées pour 2013	FDC et ADP <sup>1</sup> attendus en 2013	Ouverts en LFI 2012	Demandés pour 2013	FDC et ADP attendus en 2013
Action 1 : amélioration de l'efficacité du SPE	2,4 Md€	2,5 Md€	-	2,4 Md€	2,5 Md€	-
Action 2 : amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	2,9 Md€	5,2 Md€	45,8 M€	2,8 Md€	3,1 Md€	45,8 M€
total	5,3 Md€	7,7 Md€	45,8 Md€	5,2 Md€	5,6 Md€	45,8 Md€

*Source : Projet annuel de performance de la mission travail et emploi – PLF 2013.*

<sup>1</sup> Fonds de concours et attribution de produits.

## Annexe III

Le programme 102 comprend deux actions.

- ◆ La première action vise à améliorer l'efficacité du service public de l'emploi (SPE). Il s'agit de mobiliser les moyens d'action du SPE et de ses opérateurs en faveur du rapprochement entre offres et demandes d'emploi. En tant qu'opérateur unique, Pôle emploi participe à la mise en œuvre de cette action. Cette enveloppe comprend également la participation de l'État au financement des maisons de l'emploi (MDE) et les crédits mobilisés en faveur des dispositifs de solidarité dont bénéficient les personnes en fin de droit de l'assurance chômage (allocation spécifique solidarité, allocation équivalent retraite, allocation de fin de formation, etc.).
- ◆ La seconde action vise à améliorer les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail. Elle couvre le financement des dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes (missions locales, contrat d'insertion dans la vie sociale, écoles de la deuxième chance, établissement public d'insertion de la Défense, fonds d'insertion professionnelle des jeunes, etc.) ainsi que ceux destinés aux personnes handicapées. Cette action comprend également le financement du secteur de l'IAE et des contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir).

### 1.1.1.2. Au sein de la seconde action du programme budgétaire 102, deux enveloppes de crédits concernent, à titre exclusif ou non, le secteur de l'IAE

- ◆ La première enveloppe comprend l'intégralité des crédits de l'État dédiés au secteur de l'IAE, hors contrats aidés. Elle est composée des financements suivants<sup>2</sup> :
  - aide au poste d'insertion forfaitaire pour les entreprises d'insertion (EI) ;
  - aide au poste d'accompagnement forfaitaire pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
  - aide à l'accompagnement modulable pour les associations intermédiaires (AI) ;
  - aide à l'accompagnement modulable pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ;
  - fonds départementaux pour l'insertion (FDI).

Cette enveloppe spécifique de crédits consacrés à titre exclusif au secteur de l'IAE comprend les montants prévisionnels suivants pour 2013.

**Tableau 2 : Montants prévisionnels inscrits au PLF pour 2013 au titre du secteur de l'IAE<sup>3</sup>**

	<b>AE = CP</b>
AI	12,7 M€
ACI	23,4 M€
EI	115,4 M€ (soit 14 500 postes de salariés en insertion) <sup>4</sup>
ETTI	24,6 M€ (soit 483 postes d'accompagnement)
FDI	20,8 M€
<b>Total des crédits IAE</b>	<b>197 M€<sup>5</sup></b>

*Source : Projet annuel de performance de la mission travail et emploi – PLF 2013.*

<sup>2</sup> Pour davantage de précisions sur les aides versées par l'État aux différents types de SIAE, voir annexe n° 1.

<sup>3</sup> Hors contrats aidés et exonérations de cotisations sociales.

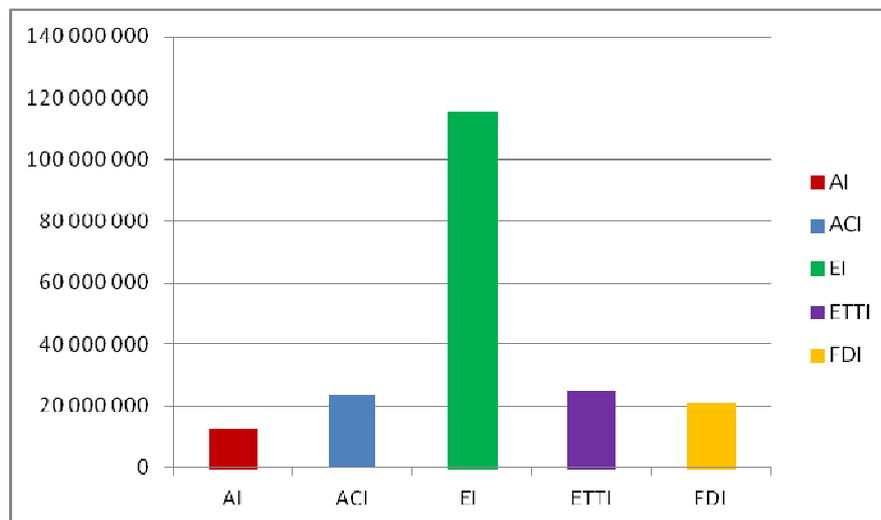
<sup>4</sup> Crédits de l'État auxquels s'ajoutent 25 M€ de cofinancement du FSE.

<sup>5</sup> Un amendement parlementaire adopté lors des débats sur le PLF pour 2013 a majoré les crédits destinés au secteur de l'IAE à hauteur de 10 M€ en AE et en CP.

### Annexe III

La répartition des montants prévisionnels par type de structure est présentée dans le graphique suivant. Hors contrats aidés, les EI sont les SIAE mobilisant le plus de financement public en provenance de l'État.

**Graphique 1 : Répartition des montants prévisionnels inscrits dans le PLF pour 2013 par type de structure<sup>6</sup>**



*Source : Traitement mission.*

Il est à noter que cette répartition des crédits par type de SIAE est purement indicative dans la mesure où l'enveloppe est fongible.

Cette enveloppe nationale est ensuite répartie par la DGEFP entre les DIRECCTE puis par celles-ci entre les UT.

Sur la période récente (2010-2012), les crédits mobilisés par l'État en LFI au titre de cette enveloppe sont très stables dans la mesure où seuls les crédits du FDI ont connu une variation.

**Tableau 3 : Évolution des montants prévisionnels entre 2010 et 2012 au sein de l'enveloppe de crédits dédiés au financement de l'IAE par type de structure<sup>7</sup>**

	2010	2011	2012
AI	12,7 M€	12,7 M€	12,7 M€
ACI	23,4 M€	23,4 M€	23,4 M€
EI et ETTI	140 M€	140 M€	140 M€
FDI	19 M€	20,8 M€	20,8 M€
Plan de relance	8,4 M€	1,24 M€	-

*Source : Rapports annuels de performance de la mission travail et emploi 2010, 2011 et 2012.*

- ◆ La seconde enveloppe du programme 102 comprenant des crédits dédiés en partie à l'IAE est celle destinée au financement des contrats aidés, tous employeurs confondus (secteur de l'IAE mais également au-delà) :
  - CUI-CAE dans le secteur non marchand ;
  - CUI-CIE dans le secteur marchand ;
  - emplois d'avenir.

<sup>6</sup> Hors contrats aidés et exonérations de cotisations sociales.

<sup>7</sup> Hors contrats aidés.

### Annexe III

Cette enveloppe doit être prise en considération dans le cadre d'une analyse des financements du secteur de l'IAE dans la mesure où les contrats aidés sont très utilisés dans les ACI. Elle mobilise les crédits suivants au titre du PLF pour 2013.

**Tableau 4 : Montants prévisionnels inscrits au PLF pour 2013 au titre des contrats aidés<sup>8</sup>**

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
CUI-CIE	201 M€	186 M€
CUI-CAE	1,7 Md€	1,4 Md€
Emplois d'avenir	2,3 Md€	466 M€

*Source : Projet annuel de performance de la mission travail et emploi – PLF 2013.*

Les objectifs physiques fixés dans le PLF pour 2013 comprennent 340 000 CUI-CAE, 50 000 CUI-CIE et 100 000 emplois d'avenir.

Il est à noter que le PLF ne prévoit pas de crédits sanctuarisés, fléchés à destination des SIAE.

En 2011, les contrats aidés recrutés dans les ACI représentent environ 450 M€, dont 380 M€ mobilisés par l'État<sup>9</sup>. **Par conséquent, si hors contrats aidés, les EI sont la structure mobilisant le plus de financement étatique (plus de 100 M€), la prise en compte des aides mobilisées au titre des contrats aidés modifie très significativement cette répartition, en faveur des ACI (environ 400 M€ en comptabilisant l'aide à l'accompagnement et la prise en charge, par l'État, des CUI-CAE).**

Dans la suite de la présente annexe, sauf mention explicite, l'analyse portera sur le pilotage de la première enveloppe de crédits, hors contrats aidés. Le CUI fait en effet l'objet d'une gouvernance spécifique non circonscrite au secteur de l'IAE.

Au sein du programme 102, un indicateur (n°3.3.) est spécifiquement consacré au secteur de l'IAE, visant à mesurer le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie de chaque type de structure (hors ACI)<sup>10</sup>.

**Tableau 5 : Indicateur du programme 102 mesurant le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des SIAE**

INDICATEUR 3.3 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique							
(du point de vue du citoyen)							
	Unité	2010 Réalisation	2011 Réalisation	2012 Prévision PAP 2012	2012 Prévision actualisée	2013 Prévision	2015 Cible
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise d'insertion (EI)	%	18,3	21	30	25	27	30
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI	%	10,9	12,5	20	15	17	20
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	%	44,1	47,9	45	50	52	55
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETTI	%	23	25	30	30	32	35
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une association intermédiaire (AI)	%	40,3	42,5	35	45	47	50
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI	%	21,2	22	25	25	27	30

*Source : Projet annuel de performance de la mission travail et emploi – PLF 2013.*

<sup>8</sup> Hors contrats aidés dans les DOM.

<sup>9</sup> 58 M€ sont mobilisés par les conseils généraux au titre du cofinancement des contrats aidés.

<sup>10</sup> Taux d'insertion dans l'emploi : ratio entre le nombre d'individus en emploi à la sortie (emploi durable et CDD ou intérim de moins de six mois, contrat aidé auprès d'un employeur de droit commun) et la totalité des salariés sortis de la structure. L'emploi durable recouvre les CDI, les CDD et missions d'intérim de plus de six mois, les stages ou titularisation dans la fonction publique ainsi que la création d'entreprise.

## Annexe III

La mise en place d'indicateurs mesurant les taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ACI serait pertinente car elle permettrait d'avoir une mesure plus exhaustive des retours à l'emploi, couvrant l'ensemble des SIAE.

### 1.1.2. La DGEFP répartit l'enveloppe nationale entre les DIRECCTE sur la base d'un critère historique qui ne garantit pas une adéquation optimale entre offre d'IAE et besoins sur un territoire

#### 1.1.2.1. En 2005, la mise en place d'une enveloppe globalisée et fongible a conduit la DGEFP à recourir à des clés de répartition dont la mise en œuvre s'est avérée complexe

L'instruction de la DGEFP n° 2004/034 du 13 décembre 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005 prévoit la mise en place d'une globalisation et d'une fongibilité de l'enveloppe de crédits destinés à l'IAE. Les éventuelles répartitions de crédits par type de SIAE sont donc purement indicatives. C'est également depuis cette date que la mise en paiement des subventions est déléguée à l'agence de service et de paiement (ASP). Auparavant, les crédits étaient fléchés par type de structure au sein de l'enveloppe nationale.

Dans le cadre de la première répartition régionale de l'enveloppe globale, en 2005, la DGEFP a opté pour trois critères, pondérés par type de SIAE<sup>11</sup>.

**Tableau 6 : Critères utilisés par la DGEFP en vue de la répartition de l'enveloppe nationale de crédits entre les DIRECCTE pour l'année 2005**

	EI et ETTI	AI	ACI	FDI
Crédits délégués en 2004	75 %	30 %	45 %	50 %
Publics cible	25 %	40 %	40 %	-
Nombre de structures	-	30 %	15 %	50 %

*Source : DGEFP.*

Le critère historique (crédits délégués en 2004) est soumis à une pondération variable en fonction du type de SIAE. La DGEFP explique ces différences de la façon suivante :

- ◆ pour les EI et les ETTI, le critère historique correspond à 75 % afin de prendre en compte la poursuite des actions avec les structures existantes et pour lesquelles la marge de renégociation des conventions est difficile ;
- ◆ pour le FDI, il correspond à 50 % afin de permettre une forte réallocation des moyens du fonds, qui ont plus que doublés en 2005 par rapport à 2004, entre les régions ;
- ◆ pour les AI, il correspond à 30 % afin notamment de réallouer des moyens nouveaux entre les régions ;
- ◆ enfin, pour les ACI, le critère historique (45 %) reprend le poids relatif entre les régions des conventions de « contrats emploi solidarité » (CES) conclues à la fin du mois d'octobre 2004<sup>12</sup>.

Le critère correspondant au nombre de structures est complexe dans sa mise en œuvre car ses contours sont variables selon le type de SIAE.

<sup>11</sup> Le mode de répartition est décrit dans l'annexe 2 de l'instruction DGEFP n°2004/034 du 13 décembre 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005.

<sup>12</sup> En raison de l'absence d'aide à l'accompagnement versée en 2004 aux ACI.

### Annexe III

- ◆ Il n'est pas utilisé pour les EI et les ETTI car jugé redondant avec celui des crédits délégués qui reflètent déjà indirectement le nombre de postes d'insertion et d'accompagnement conventionné. La mission considère toutefois que cette redondance est limitée dans la mesure où le nombre de postes conventionnés ne reflète pas le nombre de structures. A titre d'exemple, une augmentation du nombre de structures conventionnées (correspondant au critère « nombre de structures ») peut être compensée par une stagnation du nombre de postes subventionnés, à moyens budgétaires constants (correspondant au critère « crédits délégués en 2004 »).
- ◆ pour les AI, le nombre de structures est constitué du rapport entre les heures de mise à disposition et le nombre d'AI.
- ◆ pour les ACI, ce critère correspond aux associations conventionnées, données jugées fragiles à l'époque compte tenu de la faible qualité des recensements et de l'identification des structures.
- ◆ enfin, le FDI (qui n'est pas une structure mais un fonds départemental destiné à financer les projets des structures) présente un poids spécifique déterminé pour chaque type de structure (30 % pour les EI, 15 % pour les ETTI, 15 % pour les AI et 40 % pour les ACI) afin de prendre en compte les orientations relatives à l'utilisation prioritaire du FDI en 2005.

Concernant le critère du public cible, au-delà de la pondération par type de structures, une ventilation par catégories de bénéficiaires a été établie et arrêtée en fonction des spécificités de chaque dispositif.

**Tableau 7 : Décomposition du critère « publics cible » utilisé par la DGEFP en vue de la répartition de l'enveloppe nationale de crédits entre les DIRECCTE pour l'année 2005**

	EI	ETTI	AI	ACI
Demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans	3,75 %	3,75 %	16 %	12 %
Bénéficiaires du RMI	10 %	10 %	16 %	16 %
Allocataires de l'ASS	3,75 %	3,75 %	4 %	4 %
Jeunes demandeurs d'emploi de longue durée âgés de moins de 26 ans	7,5 %	7,5 %	4 %	8 %
<b>Total</b>	<b>25 %</b>	<b>25 %</b>	<b>40 %</b>	<b>40 %</b>

*Source : DGEFP.*

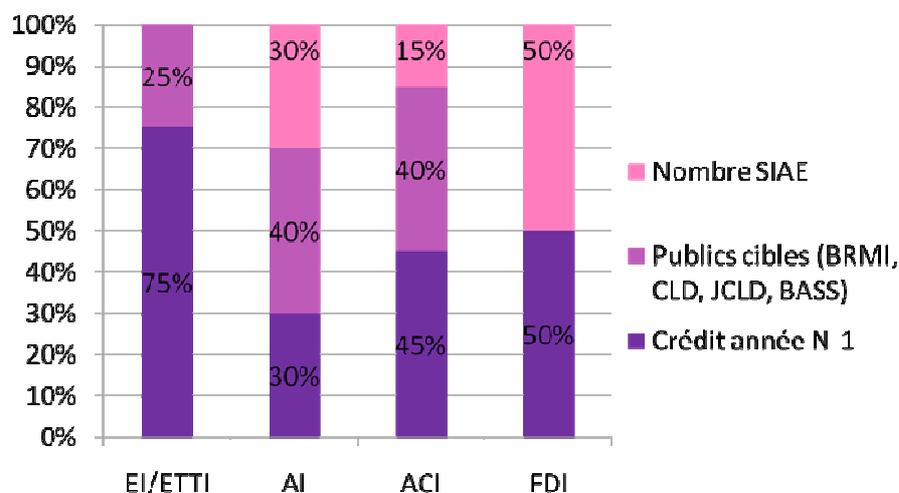
Pour croiser la pondération par type de SIAE et par type de public cible, la DGEFP a tenu compte :

- ◆ des pratiques et du positionnement de chacune des SIAE par rapport à l'embauche des personnes (part importante de jeunes dans les ETTI, de demandeurs d'emploi de longue durée dans les AI, de bénéficiaires du RMI dans les EI et les ACI) ;
- ◆ de la réorientation attendue de certaines structures vers d'autres publics cibles de l'IAE ou de la mise en place de dispositifs nouveaux, mobilisables par les structures d'IAE.

Le graphique suivant récapitule le mode de répartition utilisé par la DGEFP en 2005.

### Annexe III

Graphique 2 : Récapitulatif du mode de répartition de l'enveloppe nationale au titre de la programmation de l'année 2005



Source : DGEFP.

La mission considère que la mise en place d'une pondération spécifique par type de SIAE pour chaque critère de répartition, ainsi que la juxtaposition d'une ventilation par type de bénéficiaires pour le critère du public cible, constituent une architecture excessivement complexe pour être pleinement efficace en pratique. Ce mode de répartition apparaît d'autant plus lourd à mettre en œuvre que les raisons débouchant sur l'application de telle pondération à telle structure ne peuvent pas être clairement identifiées. Enfin, une différenciation des critères par type de structure est un choix en décalage avec la perspective d'une enveloppe globale, toutes catégories confondues.

Sans surprise, ce mode de répartition a donc été abandonné dès la programmation suivante, en faveur du recours quasiment exclusif à un critère historique.

#### 1.1.2.2. Pour les programmations suivantes, la DGEFP a privilégié le recours au critère historique, conduisant à une répartition entre régions insuffisamment corrélée aux besoins d'IAE

Alors que le système mis en place en vue de la programmation des crédits de l'IAE pour l'année 2005 était trop lourd à déployer, le mode de répartition utilisé à partir de la programmation pour 2006 s'avère également perfectible, non pas en raison de sa complexité mais du fait de la prépondérance du recours au critère historique, au détriment de la prise en compte des besoins des territoires, des gisements de projets ou des disparités de structures. Le pilotage de l'enveloppe nationale de crédits entre régions est donc passé d'un système trop complexe à une simple logique de reconduction de l'existant.

L'instruction de la DGEFP de 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005 prévoit la mise en place d'une procédure de remontée des besoins par laquelle les DIRECCTE élaborent une programmation prévisionnelle des crédits de l'IAE dans leur région, transmise à la DGEFP. L'instruction précise que cette programmation doit distinguer :

- ♦ les objectifs en matière de développement et de consolidation de l'offre d'IAE, prenant appui sur des plans d'action départementaux élaborés dans le cadre des conseils départementaux de l'IAE (CDIAE) ;

### Annexe III

- ◆ la répartition prévisionnelle des moyens au niveau régional entre les différents types de SIAE, cette répartition étant par ailleurs déclinée par département et par type de structure.

L'enveloppe régionale de crédits est notifiée en janvier de l'année n par la DGEFP. Toutefois, en pratique, la fixation des enveloppes régionales n'est pas fondée sur cette remontée des programmations des DIRECCTE mais sur la base d'une simple reconduction des crédits.

La pondération suivante est donc utilisée par la DGEFP, portant le critère historique à hauteur de 98 %.

**Tableau 8 : Pondération actuellement utilisée par la DGEFP pour répartir l'enveloppe nationale de crédits de l'IAE entre DIRECCTE**

Critère	Pondération
Critère historique	98 %
Nombre de SIAE	0,30 %
Nombre de bénéficiaires du RSA	0,40 %
Nombre d'allocataires de l'ASS	0,50 %
Nombre de DELD	0,30 %
Nombre de jeunes DELD	0,30 %
Nombre de demandeurs d'emplois résidant dans une ZUS	0,20 %

*Source : DGEFP.*

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de l'IAE alloués annuellement par la DGEFP aux DIRECCTE entre 2008 et 2012 (répartition initiale des crédits en début d'année). Il témoigne de la grande stabilité des enveloppes régionales, qui transparait à la fois dans les montants attribués et dans le poids de chaque région dans le total de l'enveloppe nationale.

**Annexe III**

**Tableau 9 : Crédits de l'IAE alloués par la DGEFP aux DIRECCTE lors de la répartition initiale de l'enveloppe nationale, entre 2008 et 2012 en France métropolitaine**

(€)	2008		2009		2010		2011		2012 <sup>13</sup>		
	Notification (AE=CP)	Poids de la région	Notification AE	Notification CP	Poids de la région						
Alsace	12,4 M	6,67 %	11,9 M	6,37 %	11,9 M	6,37 %	11,7 M	6,37 %	11,7 M	11,9 M	6,45 %
Aquitaine	8,5 M	4,57 %	8,3 M	4,45 %	8,3 M	4,45 %	8,2 M	4,45 %	8,1 M	8,3 M	4,53 %
Auvergne	4,4 M	2,39 %	4,2 M	2,24 %	4,2 M	2,24 %	4,1 M	2,24 %	3,9 M	3,9 M	2,14 %
Basse-Normandie	2,8 M	1,53 %	2,8 M	2,8 M	1,52 %						
Bourgogne	6,5 M	3,49 %	6,5 M	3,47 %	6,5 M	3,47 %	6,3 M	3,47 %	6,7 M	6,7 M	3,64 %
Bretagne	5,8 M	3,11 %	5,8 M	3,08 %	5,8 M	3,08 %	5,6 M	3,08 %	5,7 M	5,7 M	3,10 %
Centre	7,2 M	3,90 %	6,9 M	3,67 %	6,9 M	3,67 %	6,7 M	3,67 %	6,8 M	6,8 M	3,68 %
Champagne-Ardenne	2,4 M	1,33 %	2,4 M	1,30 %	2,4 M	1,30 %	2,4 M	1,30 %	2,3 M	2,3 M	1,26 %
Corse	1,2 M	0,66 %	1,2 M	0,64 %	1,2 M	0,64 %	1,1 M	0,64 %	1,2 M	1,2 M	0,67 %
Franche-Comté	5,7 M	3,09 %	5,6 M	3,01 %	5,6 M	3,01 %	5,5 M	3,01 %	5,5 M	5,6 M	3,08 %
Haute-Normandie	3,2 M	1,74 %	4,7 M	2,54 %	4,7 M	2,54 %	4,6 M	2,54 %	4,6 M	4,6 M	2,51 %
Ile-de-France	20,1 M	10,77 %	20,7 M	11,04 %	20,7 M	11,04 %	20,3 M	11,04 %	20,7 M	20,6 M	11,14 %
Languedoc-Roussillon	5 M	2,69 %	4,9 M	2,65 %	4,9 M	2,65 %	4,8 M	2,65 %	4,9 M	4,9 M	2,65 %
Limousin	2,7 M	1,48 %	2,7 M	1,44 %	2,7 M	1,44 %	2,6 M	1,44 %	2,6 M	2,6 M	1,41 %
Lorraine	6,5 M	3,50 %	6,7 M	3,60 %	6,7 M	3,60 %	6,6 M	3,60 %	6,5 M	6,5 M	3,53 %
Midi-Pyrénées	7,4 M	3,98 %	7,3 M	3,89 %	7,3 M	3,89 %	7,1 M	3,89 %	7,1 M	7,1 M	3,86 %
Nord-Pas-de-Calais	14,4 M	7,71 %	14,9 M	7,95 %	14,9 M	7,95 %	14,6 M	7,95 %	15 M	14,9 M	8,10 %
Pays-de-la-Loire	11,7 M	6,30 %	11,5 M	6,11 %	11,5 M	6,11 %	11,2 M	6,11 %	11,4 M	11,4 M	6,18 %
Picardie	5,7 M	3,06 %	5,5 M	2,93 %	5,5 M	2,93 %	5,4 M	2,93 %	5,3 M	5,3 M	2,90 %

<sup>13</sup> La répartition 2012 n'est pas en AE=CP du fait d'une petite réserve pour projets innovants (AE>CP) et du financement d'expérimentations.

### Annexe III

(€)	2008		2009		2010		2011		2012 <sup>13</sup>		
	Notification (AE=CP)	Poids de la région	Notification AE	Notification CP	Poids de la région						
Poitou- Charentes	7,2 M	3,88 %	7,1 M	3,77 %	7,1 M	3,77 %	6,9 M	3,77 %	6,9 M	6,8 M	3,72 %
Provence- Alpes-Côte d'Azur	14,3 M	7,68 %	14,2 M	7,58 %	14,2 M	7,58 %	13,9 M	7,58 %	13,7 M	13,7 M	7,40 %
Rhône- Alpes	19,6 M	10,51 %	19,6 M	10,44 %	19,6 M	10,44 %	19,2 M	10,44 %	19,4 M	19,6 M	10,60 %

*Source : DGEFP – traitement mission*

## Annexe III

La mission considère que la stabilité des enveloppes régionales est une garantie importante, permettant aux DIRECCTE de bénéficier d'une visibilité du financement du secteur sur plusieurs années. Cependant, cette stabilité conduit à une grande disparité territoriale de l'offre d'IAE car elle ne prend pas suffisamment en compte les besoins territoriaux et les caractéristiques des marchés du travail locaux.

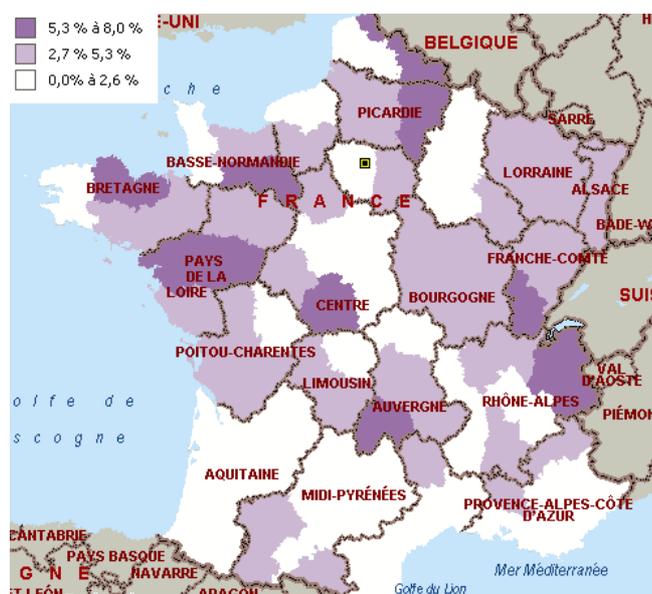
**En effet, le mode de répartition de l'enveloppe nationale étant fondé sur une logique de reconduction, il ne permet pas une adéquation optimale entre l'offre et les besoins d'IAE dans les régions.** Il laisse persister un certain nombre d'inégalités entre les territoires qui peuvent être mesurées en prenant en compte trois types de publics.

La mise en relation du nombre de postes d'IAE avec le nombre de bénéficiaires du RSA ou de demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) de plus de deux ans est importante dans la mesure où ces deux publics constituent une cible importante du secteur.

◆ Concernant les bénéficiaires du RSA

La mission constate une grande disparité du ratio nombre de places en SIAE / nombre de bénéficiaires du RSA entre les territoires.

**Graphique 3 : Répartition géographique de l'offre d'IAE par rapport aux bénéficiaires du RSA en 2011<sup>14</sup>**



*Source : ASP – DREES.*

Cette carte permet de montrer que des régions telles que l'Île-de-France, une partie de Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Aquitaine apparaissent visiblement sous dotées, au regard de leur nombre de bénéficiaires du RSA.

Le tableau suivant retrace ce ratio au sein des cinq départements visités par la mission.

<sup>14</sup> Hors AI car celles-ci déclarent non pas un nombre de postes mais un volume d'heure globale dans l'extranet de l'ASP.

### Annexe III

**Tableau 10 : Offre de postes en IAE<sup>15</sup> par rapport aux bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2011 dans les cinq départements visités par la mission**

	Nombre de bénéficiaires du RSA	Offre de postes en IAE	Offre de postes en IAE / nombre de bénéficiaires du RSA (en %)
Doubs	13 616	595	4,4 %
Haut-Rhin	19 120	767	4 %
Landes	9 044	131	1,4 %
Nord	127 223	7 024	5,5 %
Seine-Saint-Denis	81 015	704	0,9 %

*Source : ASP – DREES.*

- Le département du Nord présente plus de cinq postes d’insertion pour 100 bénéficiaires du RSA, alors même que le nombre de bénéficiaires du RSA est très important.
- La Seine-Saint-Denis présente moins d’un poste d’insertion pour 100 bénéficiaires du RSA, soit un ratio similaire à l’Hérault, au Val-de-Marne et au Val-d’Oise, qui sont parmi les plus faibles de France.
- A l’inverse, les départements présentant les ratios les plus élevés (supérieur à sept postes d’IAE pour 100 bénéficiaires du RSA) sont le Cantal, l’Indre, la Savoie et la Haute-Savoie.

Ainsi, alors que les départements les mieux dotés recensent plus de sept places pour 100 bénéficiaires du RSA, les territoires les moins dotés offrent moins d’un poste d’insertion pour 100 bénéficiaires du RSA.

Ces ratios n’évoluent pas suffisamment en fonction du nombre de bénéficiaires du RSA sur un territoire puisque **ce ne sont pas les régions recensant le plus de bénéficiaires du RSA qui offrent le plus de places en insertion**. Les disparités constatées ne s’expliquent pas par la situation socio-économique, témoignant d’un mode d’allocation des ressources aux régions perfectible.

- ◆ Concernant les demandeurs d’emplois de longue durée (DELD)

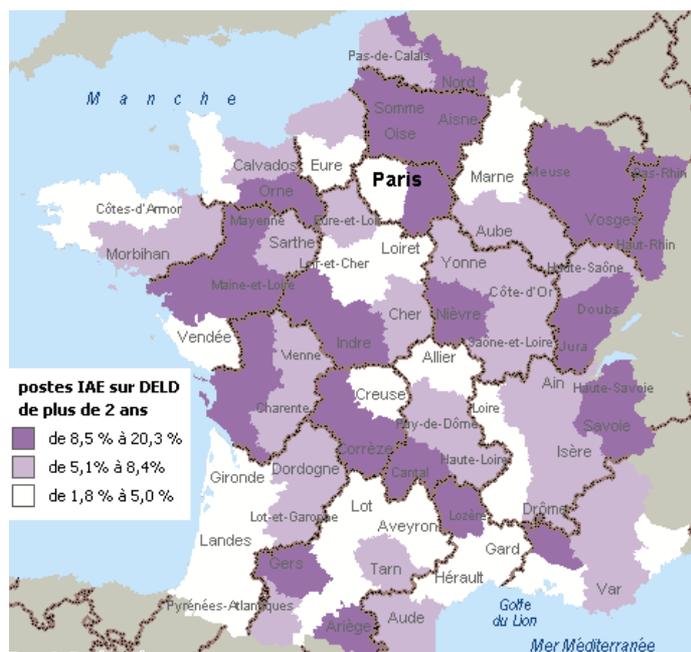
Des disparités encore plus importantes sont constatées concernant les demandeurs d’emplois de longue durée (supérieure à deux ans).

---

<sup>15</sup> Hors AI car celles-ci déclarent non pas un nombre de postes mais un volume d’heures global dans l’extranet de l’ASP.

### Annexe III

Graphique 4 : Répartition géographique en 2011 de l'offre d'IAE par rapport aux DELD de plus de deux ans <sup>16</sup>



Source : ASP – DARES.

Cette carte rend compte de fortes disparités au sein même des régions, notamment en Île-de-France, en Rhône-Alpes, en Aquitaine et en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le tableau suivant illustre cette grande diversité en recensant le résultat obtenu par chaque département.

<sup>16</sup> Hors AI car celles-ci déclarent non pas un nombre de postes mais un volume d'heure globale dans l'extranet de l'ASP.

### Annexe III

**Tableau 11 : Offre de postes en IAE par rapport aux DELD de plus de 2 ans au 31 décembre 2011**

N°	Départements	Postes en IAE / DELD > 2 ans
01	Ain	8,1 %
02	Aisne	11,0 %
03	Allier	5,0 %
04	Alpes-de-Haute-Provence	5,9 %
05	Hautes-Alpes	8,3 %
06	Alpes-Maritimes	3,8 %
07	Ardèche	4,1 %
08	Ardennes	4,1 %
09	Ariège	8,6 %
10	Aube	7,2 %
11	Aude	7,7 %
12	Aveyron	2,4 %
13	Bouches-du-Rhône	4,9 %
14	Calvados	7,2 %
15	Cantal	18,2 %
16	Charente	7,7 %
17	Charente-Maritime	8,6 %
18	Cher	5,2 %
19	Corrèze	9,5 %
20A	Corse-du-Sud	25,0 %
20B	Haute-Corse	11,1 %
21	Côte-d'Or	7,0 %
22	Côtes-d'Armor	4,2 %
23	Creuse	4,0 %
24	Dordogne	6,2 %
25	Doubs	8,6 %
26	Drôme	6,2 %
27	Eure	4,8 %
28	Eure-et-Loir	7,5 %
29	Finistère	4,7 %
30	Gard	4,4 %
31	Haute-Garonne	2,1 %
32	Gers	13,6 %
33	Gironde	3,0 %
34	Hérault	2,5 %
35	Ille-et-Vilaine	6,9 %
36	Indre	20,2 %
37	Indre-et-Loire	11,1 %
38	Isère	5,6 %
39	Jura	13,1 %
40	Landes	3,4 %
41	Loir-et-Cher	4,7 %
42	Loire	4,2 %
43	Haute-Loire	7,6 %
44	Loire-Atlantique	11,5 %
45	Loiret	3,4 %
46	Lot	2,2 %
47	Lot-et-Garonne	7,0 %
48	Lozère	14,4 %
49	Maine-et-Loire	9,0 %
50	Manche	4,3 %
51	Marne	4,2 %
52	Haute-Marne	6,8 %

### Annexe III

N°	Départements	Postes en IAE / DELD > 2 ans
53	Mayenne	9,1 %
54	Meurthe-et-Moselle	9,8 %
55	Meuse	12,9 %
56	Morbihan	5,4 %
57	Moselle	12,0 %
58	Nièvre	11,7 %
59	Nord	14,9 %
60	Oise	8,9 %
61	Orne	13,5 %
62	Pas-de-Calais	6,9 %
63	Puy-de-Dôme	7,9 %
64	Pyrénées-Atlantiques	5,0 %
65	Hautes-Pyrénées	7,8 %
66	Pyrénées-Orientales	5,1 %
67	Bas-Rhin	9,2 %
68	Haut-Rhin	9,6 %
69	Rhône	6,9 %
70	Haute-Saône	7,6 %
71	Saône-et-Loire	5,4 %
72	Sarthe	5,5 %
73	Savoie	18,4 %
74	Haute-Savoie	14,1 %
75	Paris	1,9 %
76	Seine-Maritime	5,4 %
77	Seine-et-Marne	10,7 %
78	Yvelines	2,1 %
79	Deux-Sèvres	10,1 %
80	Somme	8,8 %
81	Tarn	5,7 %
82	Tarn-et-Garonne	4,4 %
83	Var	7,6 %
84	Vaucluse	9,4 %
85	Vendée	4,9 %
86	Vienne	5,4 %
87	Haute-Vienne	9,1 %
88	Vosges	11,4 %
89	Yonne	8,5 %
90	Territoire-de-Belfort	7,5 %
91	Essonne	4,5 %
92	Hauts-de-Seine	4,6 %
93	Seine-Saint-Denis	3,0 %
94	Val-de-Marne	2,1 %
95	Val-d'Oise	1,9 %
<b>Total</b>		<b>6,7 %</b>

*Source : ASP - DARES.*

Les cinq départements visités par la mission sont représentatifs de la situation ainsi constatée au niveau national, tel que le focus suivant le montre.

### Annexe III

**Tableau 12 : Offre de postes en IAE<sup>17</sup> par rapport aux DELD de plus de deux ans au 31 décembre 2011 dans les cinq départements visités par la mission**

	Nombre de DELD de plus de deux ans	Offre de postes en IAE	Offre de postes en IAE / nombre de DELD de plus de deux ans
Doubs	6 900	595	8,6 %
Haut-Rhin	8 000	767	9,6 %
Landes	3 800	131	3,4 %
Nord	47 200	7 024	14,9 %
Seine-Saint-Denis	23 700	704	3 %

*Source : ASP – DREES.*

- Alors que le Doubs recense près de neuf postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans, la Seine-Saint-Denis comptabilise seulement trois postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans, soit un niveau inférieur à celui des Landes.
- Au delà des régions visitées par la mission, si les départements présentant les ratios les plus élevés (supérieur à 20 postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans) sont la Corse-du-Sud et l’Indre, les départements dont les ratios sont les plus faibles (inférieur à 2,5 postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans) comptent parmi eux les Yvelines, le Val-de-Marne, Paris et le Val-d’Oise (ces deux départements présentant un ratio de 1,9 %, soit le pourcentage le plus faible de France métropolitaine).
- Enfin, le département du Nord présente un ratio inférieur à celui de l’Indre (respectivement moins de 15 postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans contre plus de 20 postes) non justifié par le nombre de DELD de plus de deux ans recensés dans les deux territoires (47 200 dans le Nord contre 2 100 dans l’Indre).

**Ainsi, alors que les territoires les mieux dotés recensent plus de 20 places pour 100 DELD de plus de deux ans, les territoires les moins dotés offrent moins de deux postes d’insertion pour 100 DELD de plus de deux ans. Comme pour les bénéficiaires du RSA, ces ratios n’évoluent pas en fonction du nombre de DELD de plus de deux ans sur un territoire.**

- ◆ Enfin, les demandeurs d’emplois inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C, catégorie plus large que les deux précédentes, permet aussi de rendre compte de la densité très variable de l’offre d’IAE sur le territoire.

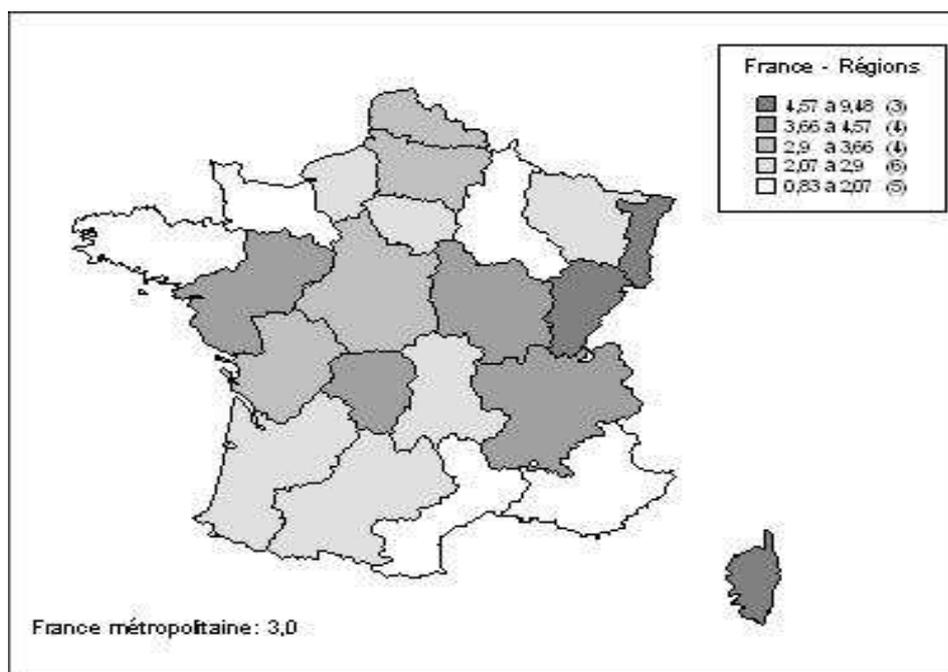
Les cartes suivantes mesurent la disparité régionale de l’IAE (effectif en insertion rapporté à effectif de demandeur d’emploi ABC) par type de structure en 2010.

---

<sup>17</sup> Hors AI car celles-ci déclarent non pas un nombre de postes mais un volume d’heure globale dans l’extranet de l’ASP.

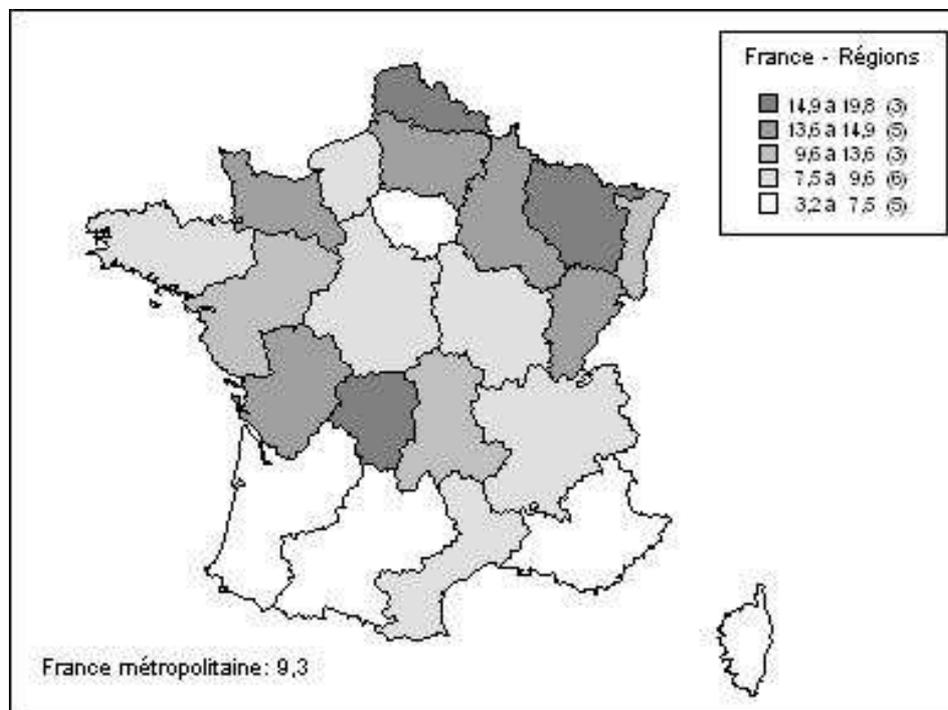
### Annexe III

Graphique 5 : Nombre de salariés travaillant dans une EI pour 1 000 demandeurs d'emploi de catégorie ABC au 31 décembre 2010



Source : ASP- traitement DARES.

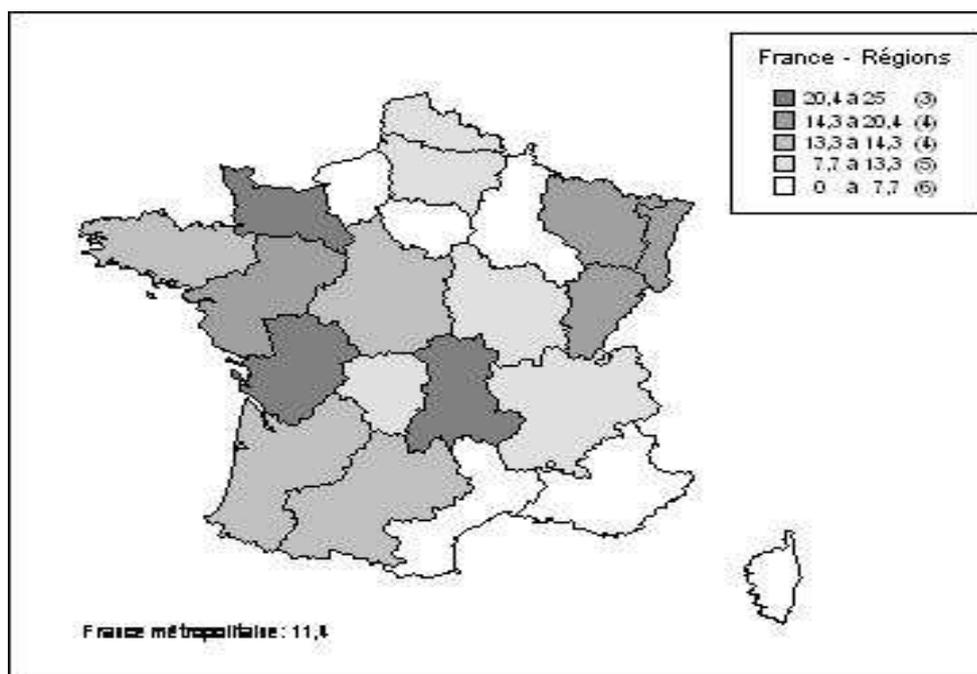
Graphique 6 : Nombre de salariés travaillant dans un ACI et bénéficiaires d'un contrat aidé (CUI-CAE, CUI-CIE, CAE, CAV, CIE, CI-RMA) pour 1 000 demandeurs d'emploi de catégorie ABC au 31 décembre 2010



Source : ASP- traitement DARES.

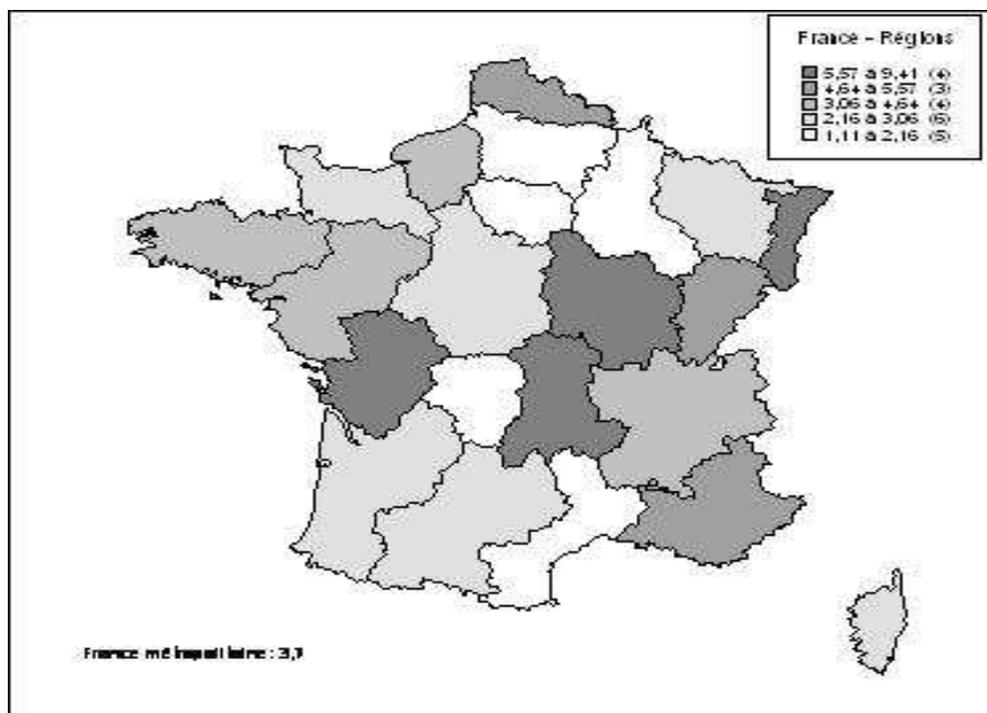
### Annexe III

Graphique 7 : Nombre de salariés ayant réalisé une mise à disposition en décembre 2010 dans une AI pour 1 000 demandeurs d'emploi de catégorie ABC au 31 décembre 2010



Source : ASP- traitement DARES.

Graphique 8 : Nombre de salariés employés dans une ETTI pour 1 000 demandeurs d'emploi de catégorie ABC au 31 décembre 2010



Source : ASP- traitement DARES.

### Annexe III

La combinaison des enseignements de ces cartes et des constats dressés au regard des bénéficiaires du RSA et des DELD de plus de deux ans conduit la mission à formuler les observations suivantes.

- ◆ Au global, la mauvaise répartition de l'offre d'IAE est double dans la mesure où des disparités sont constatées entre les régions mais également, au sein d'une même région, entre les quatre types de SIAE. Ces deux types de disparités se cumulent.
- ◆ Les disparités sont très variables selon le type de structure. Il en est ainsi de la Picardie, région qui présente une offre d'insertion importante dans les ACI pour 1 000 demandeurs d'emploi en catégorie ABC, une offre moyenne dans les EI, faible dans les AI et, enfin, une très faible offre d'insertion dans les ETTI.
- ◆ Il est à noter également que l'Île-de-France (quel que soit le type de SIAE), et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (hors ETTI) présentent une faible offre d'IAE par rapport au nombre de demandeurs d'emploi de catégories ABC, alors même que ces deux régions recensent par ailleurs un nombre élevé de bénéficiaires du RSA (près de 345 000 pour l'Île-de-France, près de 180 000 pour PACA en 2011) et de DELD de plus de deux ans (près de 146 000 pour l'Île-de-France, 60 500 pour PACA en 2011). Dans de moindres proportions, le Languedoc-Roussillon est également concerné par cette faiblesse de l'offre d'IAE au regard du nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABC quel que soit le type de structure. Cette région comptabilise par ailleurs en 2011 plus de 124 000 bénéficiaires du RSA et près de 38 000 DELD de plus de deux ans.
- ◆ A l'inverse, l'Alsace présente une offre importante d'IAE quel que soit le type de structure par rapport au nombre recensé de demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC, alors même que le nombre de DELD de plus de deux ans et de bénéficiaires du RSA sont plus faibles que dans les trois régions citées précédemment, respectivement près de 20 000 et plus de 50 000 en 2011. La région Poitou-Charentes est également concernée par une offre importante d'IAE au regard du nombre de demandeurs d'emploi en catégories ABC, surtout concernant les AI et les ETTI. Elle dénombre par ailleurs sur son territoire en 2011 environ 23 000 DELD de plus de deux ans et plus de 53 000 bénéficiaires du RSA.

Deux tentatives de réformes ont été menées pour mettre en place, dans la continuité du mode de répartition utilisé pour la programmation de l'année 2005, de nouveaux critères de détermination des enveloppes régionales.

- ◆ En 2009, une hypothèse de répartition a été étudiée par la DGEFP sur la base des enveloppes 2008 à hauteur de 95 % (au lieu de 98 %) et d'un critère lié aux publics prioritaires à hauteur de 5 %. Les publics pris en compte étaient les suivants : bénéficiaires du RSA pour 2,85 %, allocataires de l'ASS pour 0,85 %, DELD pour 1,1 % et jeunes DELD pour 0,20 %. Finalement, cette hypothèse n'a pas été retenue dans la mesure où elle conduisait à d'importantes fluctuations d'enveloppes.
- ◆ En 2011, un groupe de travail, composé de la DGEFP, de représentants des DIRECCTE et de leurs UT s'est réuni. Son objectif était de mettre en place une répartition au plus près des besoins des territoires en évitant une reconduction mécanique des dotations historiques. Les travaux ont notamment porté sur l'introduction de nouveaux critères : nouvelles catégories de publics (ex. jeunes sortis du système scolaire sans qualification, résidents en zones urbaines sensibles, etc.) et introduction de la notion de performance. Sur ce dernier point, le groupe a analysé la possibilité de mesurer la performance « emploi » des SIAE à travers les sorties dynamiques et par conséquent d'attribuer les crédits en fonction des résultats. Une autre option étudiée consistait à mesurer le taux de réalisation des postes en EI et ETTI, puis d'examiner les crédits effectivement consommés par rapport aux crédits programmés. Ce travail n'a finalement pas été suivi d'effet.

### Annexe III

Ces réformes n'ayant pas abouti, le recours quasiment exclusif au critère historique a été maintenu. La prépondérance d'un tel critère limite fortement la réactivité du dispositif face aux évolutions locales du marché du travail et peut déboucher sur des enveloppes déconnectées de la conjoncture économique et des caractéristiques de la demande d'IAE. Ce mode de répartition ne prend pas en compte les difficultés d'accès ou de retour à l'emploi dans un territoire donné.

**En conclusion, la mission constate qu'au lieu de compenser les disparités géographiques de l'offre d'IAE au regard du nombre de bénéficiaires potentiels du dispositif dans chaque territoire, le mode actuel de répartition des crédits entre les régions contribue à reconduire les inégalités d'année en année. En effet, ce mode ne donne pas davantage de marges de manœuvre aux régions cumulant une faible offre d'IAE et des difficultés socio-économiques et, en contrepartie, n'accorde pas moins de crédits aux territoires qui, proportionnellement à leur situation socio-économique, ont une offre d'IAE suffisante.**

Les crédits alloués ne reflétant pas les besoins d'IAE d'un territoire, la gouvernance du secteur ne peut par conséquent être stratégique, avec un ciblage sur les publics qui en ont le plus besoin, en particulier les bénéficiaires du RSA et les DELD de plus de deux ans.

**Cette gestion uniforme est fortement liée au caractère essentiellement forfaitaire du financement étatique.** En effet, la majeure partie des aides versées au secteur de l'IAE à travers cette enveloppe de crédits dédiés (financement au poste pour les EI et les ETTI, financement de l'accompagnement pour les AI et les ACI) est allouée sans prendre en considération les caractéristiques, la qualité et l'efficacité des structures. Les aides versées aux AI et aux ACI sont certes modulées mais celles-ci représentent une plus faible part que celles allouées aux EI et aux ETTI. Ce caractère forfaitaire a un impact direct sur la gouvernance du secteur car il n'incite pas à la prise en considération des caractéristiques et des besoins réels des territoires.

#### ***1.1.2.3. La détermination des enveloppes régionales devrait à l'avenir être fondée sur un mode de répartition prenant en compte les besoins des territoires, voire la performance globale du secteur de l'IAE***

La mission considère qu'un nouveau mode de répartition de l'enveloppe nationale des crédits entre les DIRECCTE devrait être mis en place afin de réduire les disparités régionales constatées en termes d'offre d'IAE et d'aboutir à un pilotage plus qualitatif du dispositif.

Le recours au critère historique est certes important car il est garant de la stabilité des enveloppes dans chaque territoire. Toutefois, il ne peut pas demeurer l'unique clé de répartition.

Si la mise en place de critères de répartition plus adaptés est indispensable quel que soit le mode de financement retenu pour le secteur de l'IAE, il est à noter que la création d'une aide au poste généralisée et modulable<sup>18</sup> pourrait faciliter une redynamisation de la répartition de l'enveloppe.

---

<sup>18</sup> Pour davantage de précisions sur la mise en place d'une aide au poste de l'État généralisée et modulable, cf. annexe n° 8.

### Annexe III

- ◆ La répartition des crédits sur la base de critères multiples et non plus seulement historique sera d'autant plus facile à opérer que l'aide au poste sera généralisée. Les crédits prendront la forme d'une aide au poste pour tous les types de SIAE tout en couvrant, par ailleurs, le FDI. Même si l'enveloppe est globalisée depuis 2005 indépendamment de la catégorie de structure, la diversité des formes d'aides versées au secteur (aide au poste pour les EI et les ETTI ; aide à l'accompagnement pour les AI et les ACI) demeure. La mise en place d'un type de financement unique assurera donc une grande visibilité, rendant plus aisée la réduction de la pondération du critère historique.
- ◆ La mise en place d'une modulation poussera quant à elle en faveur du recours à des critères prenant en compte les besoins des territoires et la performance du secteur en termes d'insertion.

**A travers la réforme du mode de répartition de l'enveloppe nationale, il s'agit pour la DGEFP de répondre à la nécessité de décliner l'enveloppe au plus près des besoins, en évitant une reconduction mécanique des dotations, sans lien avec la demande d'IAE d'un territoire et ses caractéristiques (ex. nombre de bénéficiaires du RSA). Au-delà, il pourrait également s'agir de prendre en compte, dans le système d'allocation des ressources, la qualité et l'efficacité du secteur de l'IAE au niveau régional.**

Dans cette perspective, deux scénarios sont envisageables pour la mission.

- ◆ Un scénario *a minima* consiste à procéder à une simplification et à une actualisation des clés de répartition utilisées en 2005 :
  - suppression des pondérations décomposées par type de structure, sources de complexité, au profit d'un raisonnement plus global sur le secteur dans son ensemble ;
  - maintien du critère du nombre de SIAE (mais sans le décliner par catégorie) ;
  - diminution du poids de l'historique tout en le maintenant à un niveau élevé afin de préserver les enveloppes d'une fluctuation trop excessive des crédits ;
  - ciblage du critère du public cible sur les DELD de plus de deux ans et les bénéficiaires du RSA.

Le tableau suivant récapitule quel pourrait être ce mode de répartition.

**Tableau 13 : Mode de répartition de l'enveloppe nationale de crédits par la DGEFP selon le scénario *a minima* proposé par la mission**

	Critère historique	Nombre de SIAE	Public cible de l'IAE	
			DELD > 2 ans	BRSA
Pondération	60 %	10 %	15 %	15 %

*Source : Traitement mission.*

Il appartient à la DGEFP de réaliser des simulations pour analyser l'impact de ce nouveau mode de répartition des crédits sur les niveaux d'enveloppes régionales.

- ◆ Un scénario *a maxima* consiste à ajouter aux critères classiques (critère historique, nombre de SIAE et publics cibles) de nouvelles clés de répartition visant à intégrer une logique de performance du secteur de l'IAE sur le territoire :
  - les taux de sorties dynamiques des salariés en insertion à la fin de leur parcours, regroupant les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de six mois et plus, titularisation dans la fonction publique, création d'entreprises), les sorties vers un emploi de transition (CDD ou période d'intérim de moins de six mois, contrats aidés chez un employeur de droit commun) et les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE) ;

### Annexe III

- la qualité des partenariats entre acteurs de l'IAE (financeurs, prescripteurs, structures, etc.) ;
- les projets conduits afin de résoudre les problématiques sociales des salariés en insertion en matière de santé, de mobilité, de logement, etc. (actions de lutte contre l'illettrisme, acquisition des savoirs de base, lutte contre les discriminations, etc.).

Les deux derniers critères devront faire l'objet d'une grille de mesure établie par la DGEFP au niveau national afin d'objectiver la qualité des partenariats ainsi que les interventions en vue de résoudre les problèmes périphériques à l'emploi des salariés en insertion.

**Dans un tel scénario, les critères faisant référence à la performance du secteur seraient un simple volant supplémentaire dont la pondération ne pourrait dépasser 5 %.** En effet, une pondération trop forte de ces clés de répartition pourrait conduire à des fluctuations importantes d'enveloppe d'une année à l'autre et à pénaliser excessivement les territoires les moins performants, pour lesquels des résultats plus faibles peuvent être liés à des difficultés socio-économiques supérieures à la moyenne. Le socle de la répartition des crédits serait donc constitué des critères classiques, sur le modèle proposé par le tableau suivant.

**Tableau 14 : Mode de répartition de l'enveloppe nationale de crédits par la DGEFP selon le scénario *a maxima* proposé par la mission**

	Critère historique	Nombre de SIAE	Public cible de l'IAE		Performance globale du secteur		
			DELD > 2 ans	BRSA	Taux de sorties dynamiques	Qualité des partenariats	Actions en faveur de la résolution des problèmes sociaux
Pondération	60 %	5 %	15 %	15 %	3 %	1 %	1 %

*Source : Traitement mission.*

La mission préconise de recourir dans un premier temps au scénario *a minima* pour ensuite intégrer, à terme, quelques critères liés à la performance, tel que proposé dans le scénario *a maxima*. Il peut également être souhaitable de mettre en place une phase de transition sur plusieurs programmations au cours desquelles le critère historique pourra être plus important (à hauteur de 90 % par exemple). Cette réduction serait donc très progressive, de manière à éviter les ruptures trop prononcées à la baisse dans certains territoires. Au final, il s'agit de maintenir un socle « historique » majoritaire (à hauteur de 60 %) pour garantir une certaine stabilité des enveloppes.

**Proposition n° 1 : Instaurer progressivement un nouveau mode de répartition, par la DGEFP, de l'enveloppe nationale de crédits de l'IAE entre les DIRECCTE afin de réduire le poids du critère historique et recourir à de nouvelles clés de répartition prenant davantage en compte les besoins des territoires (nombre de SIAE, nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, nombre de bénéficiaires du RSA), voire intégrant certaines données mesurant la performance globale du secteur de l'IAE sur une région.**

**1.1.3. Les enveloppes régionales sont ensuite réparties par les DIRECCTE entre les UT selon des règles propres à chaque région mais souvent proches du mode de répartition utilisé par la DGEFP**

**1.1.3.1. Les enveloppes régionales notifiées par la DGEFP aux DIRECCTE sont ensuite réparties par celles-ci entre les UT**

L'enveloppe nationale de crédits de l'IAE est soumise à une double répartition :

- ◆ cette enveloppe est tout d'abord répartie par la DGEFP entre les DIRECCTE ;
- ◆ les DIRECCTE répartissent ensuite leur enveloppe régionale entre les UT, au niveau départemental.

Chaque UT a donc son enveloppe propre de crédits dédiés à l'IAE.

Il est à noter que le niveau départemental est très souvent le dernier échelon de déclinaison de l'enveloppe : il n'y a pas d'enveloppes infra-départementales. La mission a pu cependant observer dans le Nord la présence de deux UT (Lille et Valenciennes), conduisant à la mise en place de deux enveloppes de crédits au sein du département.

Par ailleurs, comme pour l'enveloppe nationale, les éventuels fléchages de crédits sur tel ou tel type de structures sont indicatifs étant donné que les crédits sont globaux et fongibles.

**1.1.3.2. Les DIRECCTE sont libres de déterminer les critères de répartition des enveloppes régionales, ce qui conduit à des pratiques très diversifiées**

L'instruction de la DGEFP de décembre 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005 précise qu'il appartient aux DIRECCTE, le cas échéant en s'inspirant des critères utilisés au niveau national, d'établir les critères de répartition des enveloppes régionales de l'IAE entre les départements, et de rendre compte de ces critères utilisés à l'occasion de la transmission des propositions de programmation initiale des moyens.

Pour déterminer les enveloppes départementales, le niveau régional se fonde souvent sur un mode de répartition proche de celui utilisé par la DGEFP, fondé sur la prépondérance du critère historique. Toutefois, certaines régions optent pour un mode de répartition prenant davantage en compte les besoins socio-économiques des départements.

Le tableau suivant, qui décrit les méthodes retenues par les DIRECCTE des régions visitées par la mission, est assez représentatif des diverses pratiques pouvant être utilisées pour répartir les enveloppes régionales de crédits.

**Tableau 15 : Présentation des modes de répartition de l'enveloppe de crédits par les DIRECCTE dans les régions visitées par la mission**

	<b>Critères utilisés par la DIRECCTE pour répartir l'enveloppe régionale des crédits de l'IAE entre les UT</b>
Alsace	La DIRECCTE utilise une clé de répartition des volumes de crédits consistant à allouer 62 % de l'enveloppe régionale à l'UT du Bas-Rhin et 38 % de l'enveloppe régionale à l'UT du Haut-Rhin. Cette répartition reflète principalement les différences démographiques entre les départements et ne prend pas en compte les besoins socio-économiques des territoires.

### Annexe III

	<b>Critères utilisés par la DIRECCTE pour répartir l'enveloppe régionale des crédits de l'IAE entre les UT</b>
Aquitaine	<p>La DIRECCTE répartit l'enveloppe régionale suite à une remontée des besoins des UT prenant la forme d'une pré-programmation. Elle compare l'expression des besoins des UT avec l'enveloppe allouée par la DGEFP puis notifie les enveloppes départementales sur un mode généralement consensuel.</p> <p>Si aucun accord n'est trouvé, le mode de répartition de l'enveloppe est fondé sur le poids moyen de chaque département, calculé en fonction des critères suivants : nombre de demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification, nombre de structures, taux de consommation de l'année écoulée, écarts entre programmation initiale et consommation réelle, poids de chaque type de SIAE. Les critères ne sont pas pondérés.</p>
Franche-Comté	<p>A partir de l'enveloppe notifiée, un comité technique composé des responsables de l'IAE au niveau régional et départemental se réunit pour la programmation initiale. Au cours de ce comité sont fixés les niveaux globaux et régionaux des sous enveloppes affectées à l'accompagnement dans les AI et les ACI. Ces niveaux sont de façon consensuelle en hausse progressive car les enveloppes sont historiquement faibles, les EI consomment moins de postes du fait de la crise et l'accompagnement est de bonne qualité dans les AI et ACI. La répartition entre départements se fait ensuite arithmétiquement selon trois critères de même poids : l'enveloppe n-1, le nombre d'heures de travail réalisées en n-1 et le nombre de salariés accompagnés en n-1 pour l'ensemble des AI ou ACI domiciliés dans chaque département. Puis, chaque UT répartit ses deux enveloppes entre les AI ou ACI en fonction de critères qui lui sont propres (souvent ajout d'autres critères pondérés tels que les types de publics, le nombre d'accompagnants, les résultats des sorties, etc.).</p> <p>L'affectation des postes ETTI et surtout EI représente la plus grosse part de l'enveloppe. La DIRECCTE part en général de l'enveloppe initiale n-1, c'est-à-dire sans les redéploiements intervenus en cours d'année, moins les SIAE disparues et plus les SIAE nouvelles.</p> <p>Le FDI est une variable d'ajustement.</p>
Île-de-France	<p>La DIRECCTE a engagé en 2011 une réflexion sur les modalités de répartition de l'enveloppe régionale afin de tenir compte du poids des publics éligibles à l'IAE par département et de procéder progressivement à un rééquilibrage des moyens. Suite aux propositions faites par un groupe de travail associant les UT et le service statistique de la DIRECCTE, 5 % de l'enveloppe régionale 2012 ont ainsi été répartis sur la base du poids des publics prioritaires (bénéficiaires du RSA, DELD, seniors demandeurs d'emploi, demandeurs d'emploi de faible niveau de qualification, jeunes demandeurs d'emploi, travailleurs handicapés demandeurs d'emploi, résidents de zones urbaines sensibles demandeurs d'emploi), tout en reconduisant 95 % de l'enveloppe à l'identique de 2011 afin de ne pas impacter trop brutalement la programmation. Ce rééquilibrage progressif va se poursuivre en 2013, voire jusqu'en 2016 afin d'aboutir à terme à une répartition en adéquation aux critères de contexte.</p> <p>En 2013, un nouveau critère va être ajouté : « le taux de salariés en insertion résidents hors département », afin de neutraliser l'impact sur les enveloppes départementales des postes IAE occupés par des salariés originaires d'autres départements.</p>

### Annexe III

	<b>Critères utilisés par la DIRECCTE pour répartir l'enveloppe régionale des crédits de l'IAE entre les UT</b>
Nord-Pas-de-Calais	<p>Le département du Nord comprend deux UT (UT Lille et UT Valenciennes). La DIRECCTE notifie donc trois enveloppes départementales : une pour le Pas-de-Calais et deux pour le Nord.</p> <p>La répartition de l'enveloppe régionale se fait dans un premier temps selon le poids du département : 40 % pour le Pas-de-Calais et 60 % pour le Nord (ce département fait l'objet d'une seconde répartition entre Nord Lille et Nord Valenciennes selon le poids respectif de ces territoires). Sur cette base, la DIRECCTE examine les réalisations des années précédentes et prend en compte les demandes spécifiques éventuelles des UT au regard des besoins. Au final, elle répartit les sommes selon les types de structures, en privilégiant les postes d'EI et d'ETTI.</p>

*Source : Traitement mission.*

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, non visitée par la mission, présente un mode de répartition des crédits intéressant, en dépit de sa complexité qui rendrait difficile une généralisation à l'ensemble des régions. La DIRECCTE utilise ainsi une grille basée sur :

- ◆ la répartition territoriale des publics cibles, comprenant elle-même plusieurs critères (population couverte par le RSA, bénéficiaires de l'ASS et de l'allocation temporaire d'attente, DELD de plus de deux ans, jeunes DELD de moins de 25 ans) ;
- ◆ la consommation des crédits de paiement en année n-1 ;
- ◆ un ratio mesurant l'activité par type de SIAE en année n-1 (postes réalisés pour les EI et les ETTI, heures de mise à disposition pour les AI, contrats aidés pour les ACI et nombre de conventions pour le FDI).

Les critères ainsi retenus font l'objet d'une pondération par type de structure.

**Tableau 16 : Présentation du mode de répartition utilisée par la DIRECCTE PACA pour répartir l'enveloppe régionale de crédits de l'IAE entre les UT**

<b>Critères</b>		<b>EI</b>	<b>ETTI</b>	<b>AI</b>	<b>ACI</b>	<b>FDI</b>
Critère publics cibles	Total critère publics cibles	50 %	50 %	50 %	50 %	-
	Population couverte par le RSA	20 %	20 %	20 %	20 %	-
	Bénéficiaires de l'ASS et de l'ATT	10 %	10 %	5 %	10 %	-
	DELD > 2 ans	5 %	5 %	20 %	10 %	-
	Jeunes DELD âgés de moins de 25 ans	15 %	15 %	5 %	10 %	-
Critère consommation CP en n-1		30 %	30 %	20 %	35 %	50 %
Critère structures / activités		20 %	20 %	30 %	15 %	50 %

*Source : DIRECCTE PACA*

**Les pratiques étant diversifiées selon les DIRECCTE (allant du recours au seul critère historique à la mise en place de clés de répartition variables selon le type de SIAE), la mission considère qu'une harmonisation des modes de répartition des crédits serait souhaitable afin de permettre aux DIRECCTE de piloter de manière plus uniforme l'enveloppe de crédits quel que soit le département.**

### Annexe III

En effet, les méthodes de répartition retenues ayant un impact important sur les territoires, une méthode uniformisée peut également réduire les inégalités entre départements résultant d'une simple différence de gestion, par la DIRECCTE, de l'enveloppe de crédits. Ainsi, à titre d'exemple, le recours exclusif au critère historique contribue à reproduire les disparités en termes d'offre d'IAE dans la mesure où il ne prend pas en compte les besoins des territoires. Deux départements présentant les mêmes besoins en termes d'IAE seront donc dans une situation très différente selon que leur enveloppe de crédits est déterminée sur la base du seul critère historique ou sur la base d'autres clés de répartition.

Selon la mission, cette harmonisation devrait **concilier la nécessité d'une plus grande prise en considération des besoins des territoires avec celle d'une méthode simple de répartition**. Dans un tel cadre, un alignement progressif des modes de répartition des DIRECCTE sur le schéma proposé par la mission pour la DGEFP serait l'option la plus adaptée (cf. proposition n°1).

**Proposition n° 2 : Harmoniser les modes de répartition des enveloppes régionales de crédits entre les UT et aligner progressivement les critères utilisés sur ceux proposés par la mission pour la répartition de l'enveloppe nationale par la DGEFP (cf. proposition n°1).**

## 1.2. La fongibilité des crédits pallie en partie les effets de la logique de reconduction des enveloppes mais son application étant imparfaite, des bourses aux postes ont été mises en place à partir de 2011

### 1.2.1. Mis en place en 2005, le principe de fongibilité des crédits de l'IAE présente une effectivité limitée bien que sa portée soit significative en termes de pilotage

#### 1.2.1.1. Le principe de fongibilité de l'enveloppe a été mis en place à partir de 2005 et couvre plusieurs niveaux

L'instruction de la DGEFP de décembre 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005 instaure le principe de fongibilité de l'enveloppe de crédits destinés à l'IAE. Auparavant, les crédits de l'IAE étaient gérés séparément, cloisonnés en fonction du type de structure.

Comme le montre le tableau suivant, le principe de fongibilité, prenant la forme de redéploiements de crédits, est d'application très large.

**Tableau 17 : Champ d'application des redéploiements de crédits autorisés au titre du principe de fongibilité de l'enveloppe destinée au financement de l'IAE**

Possibilités de redéploiements de crédits au sein de l'enveloppe destinée au financement de l'IAE
Redéploiements entre types de SIAE (EI, ETTI, AI, ACI) et FDI au niveau départemental
Redéploiement entre départements d'une même région, sous réserve de respecter l'enveloppe régionale
Redéploiement entre régions sous réserve de respecter l'enveloppe nationale

*Source : Traitement mission.*

Ces redéploiements peuvent donc être exécutés à tous les niveaux : par la DGEFP entre les régions, par les DIRECCTE entre les départements. Les UT peuvent également procéder à des redéploiements de crédits entre les types de structures ou en faveur du FDI.

### Annexe III

Selon les termes de l'instruction de 2004, ce principe a été mis en place dans le but de mieux adapter les moyens financiers mobilisés par l'État entre les différents types de structures, selon les objectifs retenus localement dans le cadre des plans d'actions de l'IAE pour assurer le développement de l'offre d'insertion et le renforcement des actions d'accompagnement mises en œuvre par les structures.

L'objectif affiché est donc bien de mettre en adéquation les enveloppes allouées avec les orientations retenues dans les territoires en matière d'IAE tout en évitant des situations de sous consommations ou surconsommations de crédits résultant d'une mauvaise répartition de l'enveloppe initiale.

#### ***1.2.1.2. En autorisant les redéploiements de crédits en cours d'année, la fongibilité permet en théorie de sortir de la logique de reconduction des enveloppes mais son application est imparfaite***

En application du principe de fongibilité, les redéploiements de crédits peuvent notamment intervenir quand une sous-réalisation est anticipée ou constatée par rapport à la programmation initiale et que d'autres besoins ont parallèlement été identifiés.

La fongibilité confère donc au pilotage des moyens financiers de l'État une dimension stratégique. Ce principe permet en théorie de sortir d'une simple logique de reconduction en opérant des redéploiements en cours d'année en fonction des surconsommations ou sous consommations de crédits, afin de mieux répondre aux besoins. Il offre donc potentiellement des marges de manœuvre très importantes à tous les échelons de pilotage de l'enveloppe.

Toutefois, cette fongibilité se traduit en pratique essentiellement par un redéploiement national opéré par la DGEFP à mi-année entre les DIRECCTE, sur la base de leurs programmations actualisées et des crédits non utilisés. Pour ce faire, la DGEFP utilise l'extranet IAE de l'ASP. Elle notifie ensuite les ajustements. Ceux-ci sont la plupart du temps à la marge dans la mesure où de fortes fluctuations d'enveloppes en cours d'année nuiraient à la stabilité de la politique menée par l'État vis-à-vis du secteur.

Au final, le but de ce redéploiement à mi-année est de tenir compte des besoins et de l'état d'avancement des réalisations du premier semestre. Le tableau suivant retrace le montant des ajustements de crédits, pour chaque DIRECCTE, sur la période 2008-2012. Il s'inscrit dans la continuité du tableau n° 9 qui liste les enveloppes régionales initiales notifiées sur la même période par la DGEFP.

Annexe III

**Tableau 18 : Ajustements des enveloppes régionales de crédits opérés à mi-année par la DGEFP sur la période 2008-2012 en France métropolitaine**

(€)	2008			2009			2010 <sup>19</sup>	2011			2012 <sup>20</sup>			
	Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification (AE=CP)	Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification		Ajustement	
		AE	CP		AE	CP			AE	CP	AE	CP	AE	CP
Alsace	12,4 M	12,2 M	12 M	11,9 M	12,2 M	12,4 M	11,9 M	11,7 M	12 M	11,9 M	11,7 M	11,9 M	12,2 M	12,3 M
Aquitaine	8,5 M	8,4 M	8,4 M	8,3 M	8,6 M	8,3 M	8,3 M	8,2 M	8,6 M	8,5 M	8,1 M	8,3 M	8,1 M	8,4 M
Auvergne	4,4 M	4,2 M	4,3 M	4,2 M	4,3 M	4,2 M	4,2 M	4,1 M	4,1 M	4,1 M	3,9 M	3,9 M	4 M	4,1 M
Basse-Normandie	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,9 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M	2,8 M
Bourgogne	6,5 M	6,3 M	6,3 M	6,5 M	6,5 M	6,2 M	6,5 M	6,3 M	6,5 M	6,5 M	6,7 M	6,7 M	6,7 M	6,7 M
Bretagne	5,8 M	5,8 M	5,7 M	5,8 M	5,9 M	5,8 M	5,8 M	5,6 M	5,8 M	5,8 M	5,7 M	5,7 M	5,7 M	5,7 M
Centre	7,2 M	6,9 M	6,9 M	6,9 M	6,8 M	6,9 M	6,9 M	6,7 M	6,7 M	6,7 M	6,8 M	6,8 M	7,4 M	7,4 M
Champagne-Ardenne	2,4 M	2,3 M	2,6 M	2,4 M	2,6 M	2,6 M	2,4 M	2,4 M	2,3 M	2,4 M	2,3 M	2,3 M	2,3 M	2,4 M
Corse	1,2 M	1,3 M	1 M	1,2 M	1,2 M	1,1 M	1,2 M	1,1 M	1,2 M	1,2 M	1,2 M	1,2 M	1,2 M	1,2 M
Franche-Comté	5,7 M	5,8 M	5,9 M	5,6 M	5,6 M	5,6 M	5,6 M	5,5 M	5,8 M	5,7 M	5,5 M	5,6 M	5,5 M	5,6 M
Haute-Normandie	3,2 M	4,4 M	4,4 M	4,7 M	4,8 M	4,8 M	4,7 M	4,6 M	4,6 M	4,6 M	4,6 M	4,6 M	4,6 M	4,7 M
Ile-de-France	20,1 M	20,1 M	21,1 M	20,7 M	20,7 M	20,7 M	20,7 M	20,3 M	20,9 M	20,9 M	20,7 M	20,6 M	21 M	20,8 M
Languedoc-Roussillon	5 M	5 M	4,9 M	4,9 M	5,1 M	4,4 M	4,9 M	4,8 M	4,9 M	4,9 M	4,9 M	4,9 M	5,1 M	4,9 M
Limousin	2,7 M	2,7 M	2,8 M	2,7 M	2,7 M	2,6 M	2,7 M	2,6 M	2,5 M	2,6 M	2,6 M	2,6 M	2,6 M	2,6 M
Lorraine	6,5 M	6,8 M	6,7 M	6,7 M	7,1 M	7 M	6,7 M	6,6 M	6,2 M	6,6 M	6,5 M	6,5 M	6,8 M	6,7 M

<sup>19</sup> L'exercice 2010 a fait l'objet d'ajustements à la marge et non d'un redéploiement officiel.

<sup>20</sup> La répartition 2012 n'est pas en AE=CP du fait d'une petite réserve pour projets innovants (AE>CP) et du financement d'expérimentations.

**Annexe III**

(€)	2008			2009			2010 <sup>19</sup>	2011			2012 <sup>20</sup>				
	Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification (AE=CP)	Notification (AE=CP)	Ajustement		Notification		Ajustement		
		AE	CP		AE	CP			AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Midi-Pyrénées	7,4 M	7,3 M	7,3 M	7,3 M	7,2 M	7,3 M	7,3 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M
Nord-Pas-de-Calais	14,4 M	14,8 M	14,7 M	14,9 M	14,9 M	14,9 M	14,9 M	14,6 M	14,7 M	14,9 M	15 M	14,9 M	15 M	14,9 M	14,9 M
Pays-de-la-Loire	11,7 M	11,7 M	11,9 M	11,5 M	11,7 M	11,6 M	11,5 M	11,2 M	11,2 M	11,5 M	11,4 M	11,4 M	11,8 M	11,5 M	11,5 M
Picardie	5,7 M	5,5 M	5,6 M	5,5 M	5,5 M	5,5 M	5,5 M	5,4 M	5,4 M	5,4 M	5,3 M	5,3 M	5,3 M	5,3 M	5,3 M
Poitou-Charentes	7,2 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7,1 M	7 M	7,1 M	6,9 M	6,9 M	6,9 M	6,9 M	6,8 M	6,9 M	6,9 M	6,9 M
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14,3 M	14,2 M	14,3 M	14,2 M	14,3 M	14,2 M	14,2 M	13,9 M	14 M	14 M	13,7 M	13,7 M	13,7 M	13,7 M	13,7 M
Rhône-Alpes	19,6 M	19,9 M	20 M	19,6 M	19,6 M	19,6 M	19,6 M	19,2 M	19,8 M	19,6 M	19,4 M	19,6 M	19,9 M	20,2 M	20,2 M

*Source : DGEFP – traitement mission.*

### Annexe III

**Selon la mission, le redéploiement de la DGEFP à mi-année se heurte à trois limites principales.**

- ◆ L'analyse de la DGEFP est fondée sur les données enregistrées sur l'extranet de l'ASP. Cependant, si les DIRECCTE n'ont pas actualisé leur programmation dans cet outil, la base de calcul est faussée. Selon la DGEFP, ce problème n'est pas marginal et nuit à la fiabilité de l'analyse.
- ◆ Ces redéploiements interviennent en réalité non pas à mi-année mais plutôt vers septembre – octobre de l'année n, ce qui peut être tardif.
- ◆ Enfin, ces redéploiements ne parviennent pas à pallier les problèmes récurrents de sous-consommation de crédits constatés au niveau national.

Sur ce dernier point, dans la continuité du tableau n°3 qui retrace les montants prévisionnels inscrits en LFI en faveur du secteur de l'IAE, le tableau suivant rend compte des crédits prévisionnels et exécutés pour les années 2010 et 2011.

**Tableau 19 : Évolution des montants prévisionnels et exécutés en 2010 et 2011 au sein de l'enveloppe de crédits dédiés au financement de l'IAE par type de structure<sup>21</sup>**

	2010		2011	
	Prévisionnel LFI (M€)	Exécuté (M€)	Prévisionnel LFI (M€)	Exécuté (M€)
AI	12,7	13	12,7	12,9
ACI	23,4	32,3	23,4	34
EI et ETTI	140	122	140	121,7
FDI	19	20	20,8	15
Plan de relance	8,4	8,4	1,24	1,24
Total	203,5	195,7	198,1	184,8
Écart entre crédits programmés et crédits exécutés		7,8		13,3
Taux de consommation de l'enveloppe (crédits exécutés / crédits programmés)		96,10 %		93,20 %

*Source : Rapports annuels de performance de la mission travail et emploi 2010 et 2011 – traitement mission.*

Au plan national, la fongibilité a permis de transférer des crédits non consommés destinés aux EI et aux ETTI vers les AI et les ACI, dont les besoins ont été supérieurs aux montants prévisionnels inscrits dans la LFI. **Il est toutefois à noter que ces redéploiements n'empêchent pas des écarts en fin d'exercice entre crédits prévisionnels et crédits réalisés.**

**Cette situation est d'autant plus problématique que la sous-consommation masque des demandes non satisfaites dans certains territoires, en termes de postes mais aussi en termes de création de nouvelles structures.**

La sous-réalisation constatée de l'enveloppe est concentrée sur les EI et les ETTI. L'enjeu principal de la fongibilité réside donc dans la recherche d'un équilibre entre :

- ◆ **la sous-réalisation récurrente des postes conventionnés en EI et ETTI, conduisant à une sous-consommation de crédits dans certains territoires ;**
- ◆ **et les demandes de conventionnement de postes en EI et ETTI non satisfaites dans d'autres territoires.**

Ce constat est à l'origine de la mise en place d'une bourse au poste en 2011, dont l'objectif est de rendre plus systématique et formalisé le recours à la fongibilité des crédits.

<sup>21</sup> Hors contrats aidés et exonérations de cotisations sociales.

## 1.2.2. L'instauration en 2011 d'une bourse au poste permet de formaliser le principe de fongibilité en imposant l'examen régulier des consommations de postes au sein des territoires, ainsi que les redéploiements correspondants

### 1.2.2.1. L'objectif est de gérer les demandes d'aides aux postes non satisfaites dans un contexte où, parallèlement, les sous-consommations de postes sont un constat récurrent auquel la fongibilité ne parvient pas à répondre

La coexistence de demandes d'aides aux postes non satisfaites dans les EI (voire les ETTI) avec des sous-réalisations de postes dans d'autres EI (voire ETTI) témoigne d'une application imparfaite du principe de fongibilité.

- ◆ Au niveau national, la consolidation des données montre une sous-réalisation globale récurrente des postes dans les EI qui a cependant tendance à diminuer depuis 2011.

Le tableau suivant retrace sur la période 2008-2012, la réalisation des postes d'insertion dans les EI au niveau national.

La sous-réalisation constatée chaque année sur la période a tendance à diminuer depuis 2011, année de la mise en place de la bourse aux postes.

**Tableau 20 : Suivi de la réalisation des postes d'insertion en EI sur la période 2008-2012 au niveau national (en nombre de postes)**

EI	Nombre de postes conventionnés	Nombre de postes réalisés	Pourcentage de réalisation
2008	12 792	12 029,3	94,04 %
2009	12 924,4	12 081,5	93,48 %
2010	12 837,5	12 370	96,36 %
2011	13 017,6	12 880	98,94 %
2012	13 032	12 786	98,11 %

Source : ASP – traitement mission.

Selon la DGEFP, les principales causes de cette sous-consommation tiennent à une occupation des postes conventionnés inférieure à la prévision, au *turnover* des salariés, au délai entre deux recrutements, aux demandes liées à l'anticipation d'une éventuelle hausse de l'activité, à la surestimation par les entreprises de leur capacité à recruter et à leur réticence à déconventionner des postes de peur de voir leurs crédits diminuer l'année suivante. En outre, les aides de l'IAE ne sont pas toujours mobilisables rapidement dans la mesure où elles sont destinées à des embauches ou des projets qui doivent recueillir au préalable l'avis du CDIAE.

Cette sous-réalisation constatée au niveau national masque cependant les demandes non satisfaites de certains territoires. Une analyse plus fine est donc nécessaire.

- ◆ Au niveau départemental, les situations varient d'un territoire à l'autre et selon les années, certains départements présentant une sous-réalisation de postes alors que d'autres connaissent à l'inverse une situation de forte demande de postes.

Le tableau suivant retrace, entre 2008 et 2012, la réalisation des postes d'insertion pour les EI dans les cinq départements visités par la mission. Il rend compte d'une grande diversité de situations, permettant de tirer les enseignements suivants.

- Contrairement au niveau national, la mise en place de la bourse aux postes n'a pas encore eu réellement d'effet sur les niveaux de sur-réalisations ou sous-réalisations départementales.
- La situation peut par ailleurs être très variable au sein d'un même département d'une année à l'autre : tous les départements analysés ont connu au moins une année de sur-réalisation sauf l'UT du Nord Valenciennes.

### Annexe III

- L'année 2011 a été la plus difficile dans le sens où quatre départements sur six analysés<sup>22</sup> connaissent des taux de réalisation supérieurs à 100 %.
- Enfin, les réalisations du territoire Nord-Lille et du territoire Nord-Valenciennes sont particulièrement révélatrices des limites du principe de fongibilité puisqu'en 2008, 2009 et 2011, alors que la zone de Lille présente des taux de réalisation supérieurs à 100 %, la zone de Valenciennes, pourtant dans le même département, présente des taux de réalisation inférieurs à 100 %.

Il est à noter que les postes sur-réalisés sont comptabilisés dans l'extranet mais ne font pas l'objet d'un paiement par l'ASP car il ne s'agit pas de postes conventionnés. Ils permettent toutefois de rendre compte des besoins non satisfaits dans certaines structures.

---

<sup>22</sup> Le département du Nord est divisé en deux UT, l'UT de Lille et l'UT de Valenciennes.

Annexe III

**Tableau 21 : Suivi de la réalisation des postes d'insertion en EI sur la période 2008-2012 dans les départements visités par la mission (en nombre de postes)**

	<b>EI Doubs</b>	<b>EI Haut-Rhin</b>	<b>EI Landes</b>	<b>EI Nord Lille</b>	<b>EI Nord Valenciennes</b>	<b>EI Seine-Saint-Denis</b>
<b>2008</b>						
<b>Nombre de postes conventionnés</b>	306,4	312,5	35,4	469	116	295
<b>Nombre de postes réalisés</b>	297,8	311	35,8	476	105	263,1
<b>Pourcentage de réalisation</b>	97,19 %	99,52 %	101,13	101,49 %	90,52 %	89,19 %
<b>2009</b>						
<b>Nombre de postes conventionnés</b>	290,1	312,5	38,4	441,3	117,4	294
<b>Nombre de postes réalisés</b>	277,5	293,5	40,8	456,4	112,4	253,5
<b>Pourcentage de réalisation</b>	95,66 %	93,89 %	106,25 %	103,42 %	95,74 %	86,22 %
<b>2010</b>						
<b>Nombre de postes conventionnés</b>	260,5	308,7	44,8	461	112,4	354,6
<b>Nombre de postes réalisés</b>	248,8	295,3	41,7	450,2	109,4	353
<b>Pourcentage de réalisation</b>	95,51 %	95,66 %	93,08 %	97,66 %	97,33 %	99,55 %
<b>2011</b>						
<b>Nombre de postes conventionnés</b>	264,1	310,2	51,5	501,5	119,5	331
<b>Nombre de postes réalisés</b>	277,8	312,5	50,3	519,6	100,7	349,3
<b>Pourcentage de réalisation</b>	105,19 %	100,74 %	97,67 %	103,61 %	84,27 %	105,53 %
<b>2012</b>						
<b>Nombre de postes conventionnés</b>	250,2	320,6	52,9	481,5	94,6	327,6
<b>Nombre de postes réalisés</b>	245,5	325,5	55,5	477,8	91,3	278,8
<b>Pourcentage de réalisation</b>	98,12 %	101,53 %	104,91 %	99,23 %	96,51 %	85,10 %

*Source : ASP – traitement mission.*

### Annexe III

Les déséquilibres constatés au niveau national et départemental dans les tableaux précédents ont débouché sur l'instruction de la DGEFP en date du 8 février 2011 relative à la dynamisation de la gestion des aides aux postes pour les EI et les ETTI.

L'objectif de cette instruction est de gérer le problème des demandes d'aides aux postes non satisfaites alors que dans le même temps de nombreux postes conventionnés ne sont finalement pas consommés. Les crédits relatifs à ces aides non consommées ne sont en effet pas redéployés au profit d'entreprises en capacité de réaliser ces postes.

La DGEFP rappelle dans l'instruction les moyens disponibles pour négocier les aides aux postes et les bonnes pratiques facilitant la gestion et le suivi de ces aides. Elle prévoit notamment que les alertes de l'ASP aux UT et aux structures visant à indiquer les sous-réalisations / sur-réalisations aux 5<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> mois (par courrier, si un état fait apparaître un taux d'occupation inférieur ou supérieur de 30 % au nombre de postes conventionnés) soient doublées d'une alerte par mail pour permettre une négociation plus rapide des avenants.

Parallèlement, l'instruction met en place de nouveaux outils pour dynamiser la gestion des aides, au premier rang desquels figure la bourse aux postes. Cette procédure consiste à redéployer les postes conventionnés mais non réalisés par les EI et / ou les ETTI au bénéfice des structures ayant exprimé des besoins en cours d'année et des nouvelles structures qui n'auraient pas pu être conventionnées en début d'année.

Il s'agit donc d'une formalisation du principe de fongibilité, désormais encadré par une procédure annuelle obligatoire systématisant, sur l'ensemble du territoire, l'examen régulier de la consommation des crédits au niveau régional et départemental. Auparavant, les pratiques étaient en effet très disparates, certains territoires organisant de fait déjà une bourse aux postes tandis que d'autres n'avaient jamais recours au redéploiement rendu possible par la fongibilité.

La bourse est exclusivement ciblée sur l'aide versée forfaitairement pour chaque poste conventionné par l'État dans les EI et dans les ETTI. Elle ne concerne donc pas les aides versées aux AI et aux ACI car ce financement ne porte pas sur la réalisation en cours d'année d'un nombre de postes conventionnés mais sur le projet d'accompagnement, examiné en début de conventionnement par l'État qui détermine ensuite un montant d'aide<sup>23</sup>. Il est à noter que la bourse aux postes consiste à redéployer non pas des crédits mais des postes au sein des EI et des ETTI.

#### ***1.2.2.2. La bourse au poste a lieu en général une fois par an, entre mai et septembre, au niveau régional ou départemental***

Le tableau suivant présente les différentes étapes de la bourse au poste telle que décrites dans l'instruction de février 2011. Il montre également que le principal apport de ce nouvel outil réside dans la formalisation du principe de fongibilité.

---

<sup>23</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de financement du secteur de l'IAE par l'État, cf. annexe n° 1.

### Annexe III

**Tableau 22 : Organisation de la bourse aux postes**

<i>Quand</i>	<i>qui</i>	<i>quoi</i>	<i>comment</i>
début d'année	<b>DIRECCTE</b>	Préparation de la bourse aux postes avec les UT : objectif, organisation et calendrier	
	<b>UT</b>	Information des structures	
mi-juin	<b>UT</b>	Bilan des sous et sur-réalisations des EI et ETTI et des demandes en cours des SIAE	Outils extranet : tableaux de réalisation des postes et alertes 5 <sup>ème</sup> mois ASP
		Projet de redéploiement entre EI et ETTI	Négociation d'avenants (à la baisse et à la hausse) et de nouvelles conventions
fin juin	<b>DIRECCTE</b>	<b>bourse aux postes</b>	Réunion d'un comité consultatif partenarial a-dhoc
		Redéploiement régional entre UT	Indication de nouvelles enveloppes aux UT
juillet	<b>UT</b>	CDIAE pour avis	Signature des avenants et annexes  Actualisation de la programmation sur l'extranet
30 juillet	<b>DIRECCTE</b>	<b>Information de la DGEFP</b> sur les redéploiements effectués dans le cadre de la bourse aux postes et sur la situation des crédits de la DIRECCTE (besoins complémentaires ou restitutions)	Bilan transmis à la DGEFP
août septembre	<b>DGEFP</b>	Redéploiement national des crédits entre DIRECCTE	Indication de nouvelles enveloppes

*Source : Annexe de l'instruction de la DGEFP du 8 février 2011 relative à la dynamisation de la gestion des aides aux postes pour les EI et les ETTI.*

La bourse aux postes est fondée sur une coordination étroite entre la DIRECCTE et les UT portant sur l'examen des réalisations de postes dans les EI et dans les ETTI et sur l'analyse des besoins des territoires. La procédure est ascendante, basée sur la remontée des suivis et des besoins par les UT vers la DIRECCTE, puis de la DIRECCTE vers la DGEFP. Dans ce cadre, la position des DIRECCTE est centrale puisqu'elles sont à la fois chargées de réaliser la bourse aux postes entre leurs UT et d'informer la DGEFP des redéploiements, besoins supplémentaires ou éventuelles restitutions de postes.

### Annexe III

Au niveau national, la DGEFP ne met pas en place cet outil dans la mesure où le redéploiement à mi-année fait office de « bourse au poste », de manière plus globale puisque couvrant l'ensemble des crédits quel que soit le type de SIAE. Cependant, les remontées d'informations des DIRECCTE suite aux bourses aux postes sont prises en compte par la DGEFP dans la détermination des ajustements d'enveloppes régionales.

Les modalités de mise en œuvre de la bourse aux postes sont en pratique très variables selon les territoires<sup>24</sup> :

- ◆ si celle-ci a généralement lieu une fois par an, certains territoires en organisent deux par an (par exemple en juillet et en septembre pour les Pays-de-la-Loire) ;
- ◆ elle se déroule en général entre fin juin et mi-juillet mais peut être organisée avant (mai pour le Nord-Pas-de-Calais) ou après (fin juillet – septembre) ;
- ◆ elle est en principe mise en œuvre au niveau régional – les DIRECCTE redéployent les postes entre départements, mais peut être organisée au niveau départemental – les UT redéployent les postes entre EI ou ETTI au sein du département (l'Alsace, le Languedoc-Roussillon et le Limousin organisent ainsi des bourses aux postes départementales sans pilotage régional) ;
- ◆ pour la plupart des régions, la bourse aux postes est un échange entre UT et DIRECCTE ;
- ◆ des spécificités peuvent toutefois être recensées :
  - dans les territoires ayant déjà recours au principe de fongibilité préalablement à l'instauration de cet outil, la bourse aux postes n'a pas toujours été formalisée (ex. Auvergne, Limousin et Rhône-Alpes) ;
  - des formules spécifiques peuvent exister dans certaines régions : en Haute-Normandie, des réunions trimestrielles avec les réseaux sont organisées puis un redéploiement intervient début septembre entre les UT ;
  - l'organisation, dans le cadre de la bourse aux postes, d'un comité de pilotage régional ouvert aux partenaires extérieurs (collectivités territoriales, têtes de réseaux, etc.) reste une exception (ex. Île-de-France, où les partenaires invités sont généralement le conseil régional et l'UREI).

Concernant les principaux résultats de la bourse aux postes organisée en 2011, trois éléments principaux sont à relever :

- certaines régions ont redéployé des postes non réalisés vers le FDI (Alsace, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Pays-de-la-Loire) ;
- aucune région n'a disposé de crédits à redéployer au niveau national ;
- en revanche 12 régions ont demandé des crédits supplémentaires (au-delà des postes EI et ETTI) pour un montant total de 6,3 M€ en AE et 3,1 M€ en CP.

Le tableau suivant illustre la diversité des modalités de mise en œuvre de la bourse aux postes dans les cinq territoires visités par la mission ainsi que ses résultats en termes de redéploiements de postes.

---

<sup>24</sup> Cette analyse se fonde sur les éléments recueillis par la DGEFP auprès des DIRECCTE dans le cadre du bilan de la bourse aux postes organisée en 2011.

**Annexe III**

**Tableau 23 : Déroulement de la bourse aux postes organisée en 2011 dans les cinq régions visitées par la mission**

	<b>Alsace</b>	<b>Aquitaine</b>	<b>Franche-Comté</b>	<b>Île-de-France</b>	<b>Nord-Pas-de-Calais</b>
Date de la bourse aux postes	14 et 27 juin 2011	29 juin 2011	8 juillet 2011 Un second point régional est fait début octobre et peut donner lieu à un nouvel ajustement par avenants.	24 et 29 juin 2011	12 mai 2011
Modalités de coordination DIRECCTE / UT	Bourse organisée au niveau départemental. Dans les deux départements, un point sur la consommation des postes a été effectué début juin et un contact a été pris avec les structures en sous-consommation ou surconsommation. Des propositions de réajustement entre structures ont été formulées. Les échanges ont débouché sur des avenants présentés en CDIAE. Les partenaires participant à la bourse aux postes sont les membres du CDIAE et les dirigeants des structures concernées.	Bourse organisée lors d'un comité de pilotage régional de la DIRECCTE. Un département a fait une consultation écrite au CDIAE, les autres non.	Bourse prenant la forme d'une réunion régionale entre le correspondant régional et les correspondants UT de l'IAE. Préalablement, les demandes de redéploiement des UT ont été validées par leur CDIAE respectif en juin.	Un tableau de remontée des consommations, des ventilations et des besoins a été complété par chaque UT. Une réunion pour la bourse aux postes régionale a été organisée par la DIRECCTE avec les UT puis validation des redéploiements en comité de pilotage en présence des UT, du conseil régional et de l'UREI. Présentation des éléments en comité technique régional Pôle 3E.	Bourse organisée lors d'une réunion entre la DIRECCTE et les trois UT (Nord Lille, Nord Valenciennes et Pas-de-Calais).

### Annexe III

	Alsace	Aquitaine	Franche-Comté	Île-de-France	Nord-Pas-de-Calais
Redéploiements réalisés à travers la bourse aux postes	Bas-Rhin : 728 postes conventionnés en début d'année, 5 avenants prévus, 12,5 postes redéployés vers le FDI et effectif conventionné ramené à 715,5 après la bourse aux postes. Haut-Rhin : 297,5 postes initialement conventionnés, 16 avenants prévus (5 à la baisse, et 11 à la hausse), effectif conventionné porté à 306,5.	24,19 postes sous réalisés au niveau régional. 20,64 postes redéployés. Soit un solde positif de 3,55 postes redistribués au Lot-et-Garonne.	Des redéploiements de postes intra-départementaux ont été réalisés au vu des consommations et besoins constatés. La Haute-Saône, faible en offre de service IAE, a reporté la date de création d'une EI et transformé 4 postes en 0,25 poste ETTI et en FDI pour soutenir sa création d'EI.	Situation de sur-réalisation (en moyenne +8 %, avec des variations allant de +1 % à +27 %). Les postes redéployés le sont en infra départemental pour un volume de 45,99 postes. Forte demande de postes supplémentaires liés à la poursuite des effets du plan de relance et à une reprise de l'activité.	La programmation est restée identique à celle de janvier
Crédits supplémentaires à redéployer en faveur d'autres régions	Non	Non, le solde positif obtenu est redistribué au Lot-et-Garonne qui était en déficit (il manque encore l'équivalent de 2 postes sans compter les besoins liés à des créations de structures suspendues faute de crédits).	Non	Non, certaines sous-consommations sont liées à des postes cofinancés FSE pour lesquels un passage en comité régional unique de programmation est en attente mais dont la réalisation est certaine.	Non

*Source : Réponse des DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP portant sur le bilan de la bourse aux postes 2011 – Traitement mission.*

#### **1.2.2.3. Si cet outil a le mérite de rendre effectif le principe de fongibilité, il présente encore quelques marges de progression**

La mise en œuvre de la bourse aux postes étant récente (2011), le recul n'est à ce jour pas suffisant pour dresser le bilan de ce nouvel outil, en particulier en termes d'impact sur les problèmes de sous-réalisation de postes dans les EI et les ETTI. La mission peut cependant déjà relever quelques points forts et faibles, notamment dans les territoires visités. Sur cette base, des marges de progression sont d'ores et déjà envisageables.

### Annexe III

**La mission considère tout d'abord que la bourse aux postes est un outil très pertinent dans la mesure où il permet de mettre en œuvre le principe de fongibilité dont l'application, sans procédure formalisée, était imparfaite.** Si la valeur ajoutée de la bourse aux postes est théoriquement faible en présence d'une enveloppe de crédits globale et fongible, elle permet en pratique de rendre effective cette fongibilité en imposant l'examen régulier des consommations de crédits au sein de territoires qui ne procédaient pas tous à ce suivi auparavant. Dans ce cadre, **la mission préconise la pérennisation de cet instrument.**

Lors du bilan réalisé par la DGEFP à travers un questionnaire adressé aux DIRECCTE concernant la bourse aux postes organisée en 2011, plusieurs points forts du dispositif ont été mis en exergue.

- ◆ Bon nombre de DIRECCTE considèrent que la bourse renforce le suivi des postes grâce à un bilan intermédiaire formalisé et légitime la négociation d'avenants par un dialogue constructif avec les structures, voire avec les partenaires extérieurs.
- ◆ La bourse optimise par ailleurs l'utilisation des crédits en adaptant les moyens à la réalité économique des structures.
- ◆ Les DIRECCTE signalent une bonne implication des structures.
- ◆ La valeur ajoutée de ce nouvel outil est cependant nulle pour les régions qui avaient déjà mis en place un suivi régulier (ex. Rhône-Alpes).

Les réponses formulées par les DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP sont également l'occasion de relever les principaux points faibles du dispositif.

- ◆ L'anticipation des réalisations de postes par les structures est difficile et peut peser sur le bon déroulement de la procédure.
- ◆ Le redéploiement s'effectue essentiellement au sein des départements car les UT, craignant de perdre des crédits l'année suivante, peuvent être réticentes à remonter les postes non réalisés au niveau régional.
- ◆ La période fin juin début juillet semble trop tôt pour certaines DIRECCTE et la période estivale ne facilite pas l'organisation de la bourse aux postes.
- ◆ Trois régions (Haute-Normandie, Picardie et PACA) signalent que le redéploiement est complexe si les EI bénéficient d'un cofinancement FSE de l'aide aux postes.
- ◆ Une DIRECCTE souligne enfin la charge de travail qu'implique l'organisation de la bourse aux postes.

Le tableau suivant récapitule, pour les cinq régions visitées par la mission, les points forts et faibles, ainsi que les éventuelles suggestions formulées par les DIRECCTE vis-à-vis de la bourse aux postes.

### Annexe III

**Tableau 24 : Bilan de la bourse aux postes organisée en 2011 dans les cinq régions visitées par la mission**

	Alsace	Aquitaine	Franche-Comté	Île-de-France	Nord-Pas-de-Calais
<b>Points forts</b>	<p>Les ajustements des enveloppes d'aides au poste sur le format « bourses aux postes » sont en place depuis quelques années en Alsace.</p> <p>Ils supposent un suivi de la consommation rigoureux et régulier et permettent des échanges fréquents avec les partenaires sur l'activité des structures.</p>	<p>Le dispositif renforce le suivi de réalisation des postes.</p> <p>Il permet une gestion de la programmation plus fine et ouvre de nouvelles possibilités de redéploiement.</p>	<p>Le redéploiement à mi-année va au-delà de la bourse aux postes EI-ETI et peut toucher toutes les lignes.</p> <p>Les compléments de postes sont affectés en fonction de la connaissance qu'ont les UT de leurs structures et des projets de développement assortis des moyens pour le faire. A ce stade, plusieurs indicateurs sont pris en compte : le taux de couverture de l'offre d'insertion par rapport aux besoins potentiels en termes de publics fragiles (BRSA, DELD) et d'autres critères comme les taux de sorties positives (modulés par le taux de chômage) ou la qualité de l'accompagnement/formation.</p> <p>Le taux de couverture de l'offre d'insertion sert également à la décision stratégique de pousser ou freiner la création d'une structure selon le territoire où elle cherche à s'implanter.</p>	<p>Implication forte à mi-année des UT.</p> <p>Échanges intéressants avec le conseil régional et l'UREI.</p> <p>Le dispositif permet une gestion plus rigoureuse des consommations de postes par les SIAE.</p>	<p>La bourse aux postes permet la réalisation d'un bilan intermédiaire formalisé.</p> <p>Elle encourage le dialogue entre les DIRECCTE et les UT qui sont proches du terrain.</p>

### Annexe III

	Alsace	Aquitaine	Franche-Comté	Île-de-France	Nord-Pas-de-Calais
<b>Points faibles</b>	<p>Les propositions d'avenant sont soumises à l'acceptation de la structure. Elle suppose donc une stratégie coopérative de l'ensemble des SIAE qui n'est pas acquise a priori.</p> <p>Dans le cas d'une coopération de la part des EI, la technique de la bourse au poste demeure basée sur l'anticipation des besoins des structures et laisse de ce point de vue une marge certaine d'incertitude. Si elle permet de réduire la sous-consommation, elle ne suffira pas pour s'approcher d'une sous-consommation nulle.</p>	<p>Dans un budget en tension, crainte des UT que le redéploiement des crédits sur d'autres UT ne fasse diminuer leur enveloppe l'année n+1.</p> <p>Le redéploiement est donc principalement opéré à l'intérieur des départements.</p>	<p>La marge de manœuvre au regard de l'enveloppe disponible est étroite.</p>	<p>Les UT estiment qu'il serait préférable de mener cette bourse aux postes en septembre, au moins pour finaliser les avenants.</p> <p>Positions difficiles des UT vis-à-vis des opérateurs lorsque ces derniers postulent à des marchés publics avec clauses sociales et qu'aucun poste supplémentaire ne peut leur être alloué.</p> <p>Cette tension a conduit les services à considérablement diminuer les FDI pour faire face aux demandes de postes (dans 3 départements il n'y en a plus) ; de même plusieurs départements ont baissé les enveloppes accordées aux AI et ACI au profit des EI. La part du budget EI- ETTI représente près de 80 % du budget total.</p> <p>Le suivi rigoureux des consommations de postes et la ventilation à mi-parcours des sous-consommations inquiètent l'UREI qui estime que l'activité économique d'une EI n'est pas homogène au mois le mois.</p> <p>La bourse aux postes est difficile à accepter pour les EI en sous-réalisation car elles estiment qu'en cas d'évolution de leur activité au second semestre elles ont peu de chance d'obtenir des postes supplémentaires.</p>	<p>Compte tenu du nombre de postes et du taux de consommation la région n'a pas de possibilités de redéploiement.</p>

### Annexe III

	<b>Alsace</b>	<b>Aquitaine</b>	<b>Franche-Comté</b>	<b>Île-de-France</b>	<b>Nord-Pas-de-Calais</b>
<b>Pistes d'amélioration</b>	-	Pour l'attribution des enveloppes initiales, tenir compte de la qualité de gestion des crédits par les régions et objectiver les critères d'attribution.	-	Dans un contexte budgétaire contraint, orientation vers des critères de sélection des postes financés. Un débat est également engagé sur la capacité à accepter de nouveaux projets et sur la situation des réponses aux marchés publics dans ce contexte.	Effectivité de la bourse aux postes dans toutes les régions pour le 30/06 pour avoir un redéploiement dès septembre.

*Source : Réponse des DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP portant sur le bilan de la bourse aux postes 2011 – Traitement mission.*

### Annexe III

Au regard de ce premier bilan du dispositif, la mission considère que le dispositif de la bourse aux postes doit conserver une grande souplesse dans sa mise en œuvre compte tenu de la diversité des situations d'une région à une autre. Ainsi, les calendriers de réalisation doivent rester flexibles, tout comme l'échelon d'organisation du dispositif et sa fréquence. En revanche, la DGEFP pourrait encourager une ouverture plus grande aux partenaires extérieurs (notamment les collectivités territoriales) ainsi qu'une information systématique des résultats de la bourse aux postes en CDIAE afin que tous les financeurs puissent mieux se rendre compte du taux de couverture des besoins par les crédits de l'État.

**La mission considère cependant que le dispositif pourrait être amélioré sur les quatre points suivants.**

- ◆ Une consolidation par la DGEFP des postes sous réalisés et redéployés est nécessaire.

La DGEFP ne connaît pas le nombre de postes sous-réalisés et redéployés dans le cadre des bourses aux postes. Cette consolidation est jugée difficile du fait de la disparité des calendriers et des niveaux d'organisation des bourses aux postes. Elle est pourtant indispensable.

Celle-ci doit prendre appui sur le réseau des DIRECCTE qui, suite à la bourse aux postes, transmettront au niveau national les résultats de la procédure. Le questionnaire transmis à ce stade aux DIRECCTE est certes un très bon outil qualitatif permettant de connaître les modalités d'organisation, les points forts et faibles des bourses aux postes. Il ne permet pas cependant d'objectiver les résultats de ces bourses.

Par conséquent, la DGEFP devrait élaborer une maquette transmise à chaque région retraçant pour chaque DIRECCTE le nombre de postes sous réalisés, le nombre de postes redéployés (ainsi que le niveau du redéploiement – entre départements ou au sein de chaque département), voire les éventuels crédits supplémentaires à redéployer au bénéfice d'autres régions. Le niveau régional devra ensuite transmettre cette maquette complétée à la DGEFP.

Les calendriers étant différents selon la région, la consolidation finale par la DGEFP interviendra en fin d'année n. Dans les régions au sein desquelles la bourse aux postes est départementale, la DIRECCTE se chargera de collecter les données.

- ◆ Cette consolidation des résultats des bourses aux postes sera utilisée par la DGEFP dans le cadre de la programmation de l'exercice n+1.

Les résultats des bourses aux postes organisées au cours de l'exercice n ne sont pas pris en compte par la DGEFP dans le cadre de la programmation n+1 des enveloppes régionales. Ce constat peut être une conséquence de l'absence de consolidation nationale des redéploiements. La DGEFP examine la consommation des crédits mais cette analyse n'est pas suffisante. Or, l'articulation de ces deux étapes du pilotage de l'enveloppe de crédits est essentielle dans la mesure où la bourse aux postes permet de rendre compte, sans être pour autant exhaustif, des besoins des territoires (et, à l'inverse, des sur dotations).

Pour être pleinement efficace à terme, la bourse aux postes doit en effet rétroagir sur la programmation suivante. Cette articulation est d'autant plus indispensable que le mode de répartition actuel des crédits est quasiment exclusivement fondé sur un critère historique.

Dans l'hypothèse de la mise en place du mode de répartition de l'enveloppe nationale proposé par la mission (proposition n°1), les résultats de la bourse aux postes constitueront un élément parmi les autres critères pris en compte par la DGEFP. Ils pourront d'ailleurs intégrer le critère historique, celui-ci couvrant dès lors la notification initiale des enveloppes n-1 mais également l'ensemble des ajustements opérés en cours d'année au titre de la fongibilité, à savoir le redéploiement de la DGEFP à mi-année et les redéploiements réalisés dans le cadre des bourses aux postes.

## Annexe III

La prise en compte des redéploiements issus des bourses aux postes dans le cadre des programmations suivantes pourraient cependant renforcer la réticence de certaines structures et UT qui ne remontent pas les sous-réalisations de postes du fait de leurs craintes de perdre des crédits lors de l'exercice n+1.

Sur ce point, il est à noter que l'efficacité du dispositif dépend de deux conditions contradictoires : la nécessité, pour l'ensemble des acteurs, de jouer le jeu de la remontée des crédits afin d'aboutir à un système coopératif et la nécessité de prendre en compte l'issue de cette bourse dans le cadre des programmations suivantes, avec le risque de réduction de crédits pour les territoires ayant communiqué de fréquentes sous-réalisations de postes.

La mission considère qu'il relève de la responsabilité de chaque UT d'agir avec la plus grande transparence possible d'autant que, dans l'hypothèse où, sur plusieurs exercices, la DIRECCTE constate dans un département des sous-réalisations récurrentes de postes non communiquées lors des bourses aux postes, la DGEFP pourra aisément prendre acte de cette situation dans la programmation suivante de crédits à travers une réduction d'enveloppes. L'opacité ne permettra donc pas, au final, de conserver une enveloppe sur-dotée sur plusieurs programmations.

- ◆ Pour mettre en adéquation le plus possible l'offre et les besoins d'IAE, les DIRECCTE pourraient utiliser, dans le cadre des bourses aux postes, un ou plusieurs indicateurs

Il s'agit de recourir à la bonne pratique de la Franche-Comté, consistant à utiliser des indicateurs dans le cadre des redéploiements de postes sous réalisés, à savoir le taux de couverture de l'offre d'insertion par rapport aux besoins potentiels en termes de publics fragiles (BRSA, DELD) et d'autres critères comme les taux de sorties positives (modulés par le taux de chômage) ou la qualité de l'accompagnement/formation.

Les DIRECCTE pourraient ainsi utilement recourir aux ratios suivants : postes d'IAE / bénéficiaires du RSA et / ou postes d'IAE / DELD de plus de deux ans.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable quel que soit le type de structure<sup>25</sup>, le champ couvert par la bourse aux postes serait beaucoup plus large puisqu'il s'étendrait aux postes des AI et des ACI. La gestion des crédits impliquera donc un suivi des réalisations des postes quel que soit le type de SIAE. Elle sera plus simple et plus lisible. Une aide au poste généralisée permettra au final une meilleure application du principe de fongibilité dans la mesure où les crédits fongibles porteront sur le même type d'aide.

- ◆ Enfin, la bourse aux postes pourrait utilement être assortie d'une sur-programmation des postes conventionnés au sein de l'enveloppe finançant l'IAE. Ce mécanisme permettrait d'utiliser les crédits non consommés, pourtant votés en loi de finance initiale, pour augmenter le nombre de places dans les structures et ainsi limiter les risques de sous-consommation en fin d'année.

**Proposition n° 3 : Pérenniser la bourse aux postes tout en l'améliorant sur les points suivants :**

- ◆ **consolidation au niveau national, par la DGEFP, des postes sous réalisés et redéployés par les DIRECCTE et / ou les UT ;**
- ◆ **prise en compte des redéploiements des bourses aux postes de l'exercice n dans le cadre des programmations de l'exercice n+1 ;**
- ◆ **mise en adéquation de l'offre et des besoins d'IAE lors des redéploiements par le recours à un ou plusieurs indicateurs clés ;**

---

<sup>25</sup> Pour davantage de précisions sur le scénario consistant à mettre en place une aide aux postes généralisée et modulable, cf. annexe n° 8.

- ◆ **instauration, en complément de la bourse aux postes, d'une sur-programmation des postes conventionnés, au sein de l'enveloppe destinée à financer le secteur de l'IAE, afin de limiter les risques de sous-consommation.**

### **1.3. Le pilotage du secteur de l'IAE par l'État se caractérise par une gestion administrative résultant notamment de la nature essentiellement forfaitaire des financements alloués**

#### **1.3.1. La procédure de conventionnement des SIAE est perfectible, malgré les améliorations intervenues sur la période récente**

##### **1.3.1.1. La procédure de conventionnement constitue un préalable au versement des financements de l'État et a été récemment modernisée dans le sens d'un ciblage sur des objectifs de retour à l'emploi**

La procédure de conventionnement est explicitement prévue à l'article L.5132-2 du code du travail qui dispose que l'État peut conclure des conventions prévoyant, le cas échéant, des aides financières avec :

- les employeurs dont l'activité a spécifiquement pour objet l'IAE ;
- les employeurs autorisés à mettre en œuvre, pour l'application des dispositions prévues à l'article L.5132-15, un ACI ;
- les organismes relevant des articles L.121-2, L.222-5 et L.345-1 du code de l'action sociale et des familles pour mettre en œuvre des actions d'insertion sociale et professionnelle au profit des personnes bénéficiant de leurs prestations ;
- les régies de quartier.

Chaque SIAE signe une convention avec l'État et Pôle emploi après avis du CDIAE, pour une durée maximale de trois ans. Cette convention précise les caractéristiques des personnes accueillies, les conditions de coopération avec Pôle emploi, le montant des aides financières accordées, etc. La convention peut être résiliée par le préfet, notamment lorsque la SIAE a obtenu l'aide de l'État à la suite de fausses déclarations ou n'en fait pas une utilisation conforme à son objet.

La procédure de conventionnement est également l'occasion de fixer le nombre de postes qui seront subventionnés par l'État dans les EI et les ETTI.

Cette procédure est essentielle dans la mesure où le conventionnement est une condition du financement versé par l'État mais également très souvent des aides provenant des autres financeurs, en premier lieu les collectivités territoriales<sup>26</sup>.

- ◆ La circulaire de la DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE modernise la procédure.

Cette réforme s'inscrit dans le cadre du plan de modernisation du secteur de l'IAE<sup>27</sup> issu des travaux du Grenelle de l'insertion. Ce plan comprend trois chantiers : la redynamisation des CDIAE, la rénovation des modalités de financement des SIAE ainsi que la rénovation des modalités de conventionnement des structures.

---

<sup>26</sup> Pour davantage de précisions sur les aides mobilisées par les collectivités territoriales en faveur de l'IAE, cf. annexe n° 1.

<sup>27</sup> Circulaire de la DGEFP du 13 août 2008, présentation du plan de modernisation du secteur de l'IAE.

### Annexe III

La circulaire prévoit que les nouvelles conventions intègrent systématiquement, sur la base du projet d'insertion de la structure, des objectifs opérationnels de retour à l'emploi négociés et associés à des indicateurs partagés destinés à apprécier l'atteinte des résultats. Les objectifs sont négociés au regard des besoins identifiés sur le territoire et en lien avec les orientations stratégiques arrêtées en CDIAE. La finalité est de piloter les conventions en fonction du projet des structures et des résultats obtenus.

La demande de subvention de la structure, première étape de la procédure de conventionnement, doit être accompagnée d'un projet d'insertion destiné à favoriser le retour sur le marché du travail des personnes recrutées. Il doit prévoir des actions visant à lever les freins à l'emploi et notamment aborder :

- l'accueil, l'intégration en milieu de travail ;
- l'accompagnement social et professionnel ;
- la formation des salariés en insertion ;
- la contribution à l'activité économique et au développement territorial.

La circulaire prévoit dans une annexe un référentiel pour aider les SIAE à formaliser leur projet d'insertion.

Les objectifs opérationnels portent sur les sorties « dynamiques », qui comprennent trois catégories :

- les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de six mois et plus, stage ou titularisation dans la fonction publique, création d'entreprises) ;
- les sorties vers un emploi de transition (CDD ou période d'intérim de moins de six mois, contrats aidés chez un employeur de droit commun) ;
- les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE).

Ces objectifs doivent permettre d'apprécier dans quelle mesure le projet d'insertion produit des effets positifs en termes de retour à l'emploi des personnes initialement éloignées du marché du travail. La circulaire fixe des objectifs minimum identiques quel que soit le type de structure : un taux de sorties dynamiques de 60 % et un taux d'insertion dans l'emploi durable de 25 % au terme d'un délai de trois ans.

Le représentant régional de Pôle emploi doit être systématiquement associé à ces négociations afin de permettre une bonne adéquation entre l'offre d'insertion et les besoins des personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi. Cette association peut se traduire par la co-signature des conventions<sup>28</sup>.

La rénovation du conventionnement vise donc à intégrer une logique de performance au sein des structures. En cas de non-atteinte des cibles, une analyse des causes devra être réalisée. La structure devra engager une réflexion sur son organisation et notamment sur une amélioration de l'adéquation des publics accueillis aux objectifs opérationnels afin de faire en sorte que les personnes pour lesquelles un recrutement en SIAE offre des perspectives de retour à l'emploi bénéficient prioritairement des places correspondant au conventionnement. Il s'agira également de retravailler le projet d'insertion et d'adapter l'offre d'emploi aux besoins des territoires, en fonction des perspectives de recrutement des employeurs locaux.

---

<sup>28</sup> De fait, Pôle emploi a cosigné en 2010 les conventions dans onze régions. Pour deux d'entre elles, l'offre de services de PE a été annexée à la convention. Dans dix autres régions, Pôle emploi a signé les conventions de manière assez partielle (pas dans tous les départements de la région), mais a, en revanche, participé aux dialogues de gestion. Source : enquête DGEFP sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2010.

## Annexe III

Annuellement, la SIAE remet un rapport d'activité définitif et les comptes certifiés de l'année précédente. La structure s'engage également à fournir les comptes annuels dans les six mois suivant la clôture de l'exercice.

De nombreuses SIAE ont été accompagnées dans la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de conventionnement, principalement par les têtes de réseaux régionales formées par le CNAR-IAE, en mobilisant le fonds départemental d'insertion (FDI) ou le dispositif local d'accompagnement (DLA). Cet accompagnement a pris la forme d'une aide à la constitution du dossier de conventionnement (déclinaison du projet en objectifs opérationnels, présentation du budget prévisionnel, analyse des résultats antérieurs, etc.) et / ou d'une aide portant sur l'élaboration du projet d'insertion de la structure. Les services déconcentrés de l'État, parfois en partenariat avec Pôle emploi, ont diffusé l'information en organisant des réunions collectives et individuelles.

- ◆ En 2011 et 2012, des instructions de la DGEFP ont également cherché à améliorer la procédure.

L'instruction de la DGEFP en date du 8 février 2011 relative à la dynamisation de la gestion des aides aux postes pour les EI et les ETTI aborde notamment la procédure de conventionnement. Elle encourage les services déconcentrés de l'État à développer les conventionnements en année civile, permettant de faciliter la gestion et le suivi des postes sur l'extranet de l'ASP. Les dates de début et de fin de l'annexe financière annuelle ainsi que la date de signature doivent être comprises entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre.

L'instruction de la DGEFP du 16 janvier 2012 relative au conventionnement des SIAE en 2012 préconise par ailleurs la mise en place de conventions pluriannuelles pour les dossiers ne présentant pas de difficulté. Cette modalité vise à alléger les dialogues de gestion et à éviter les ruptures dans le versement des aides. Le conventionnement annuel doit en revanche être maintenu pour les nouvelles structures et celles pour lesquelles l'État ne dispose pas de garantie suffisante. Dans le cadre d'un conventionnement pluriannuel, l'accord conclu en année n pour une durée maximale de trois ans fixe le montant prévisionnel des aides pour les années n, n+1 et n+2 sous réserve du vote des crédits. L'accord fixe par ailleurs les objectifs prévisionnels de sorties dynamiques pour les mêmes années. Une annexe financière de reconduction est conclue en n+1 et en n+2. La consultation du CDIAE est allégée.

Comme l'instruction de février 2011, l'instruction de janvier 2012 précise, qu'il s'agisse d'une convention annuelle ou pluriannuelle, que l'année civile est fortement préconisée pour des raisons de pilotage des crédits et de visibilité des résultats emploi dans le système d'information.

### ***1.3.1.2. En dépit de la maîtrise des nouvelles modalités de conventionnement par une grande partie des acteurs (DIRECCTE, UT et SIAE), la procédure est perfectible***

La DGEFP réalise annuellement une enquête auprès des DIRECCTE permettant de dresser un état des lieux de la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement. Les réponses au questionnaire transmis au sujet des conventionnements de l'année 2011 abordent notamment les points suivants.

- ◆ Sur le projet d'insertion, la quasi-totalité des structures ont formalisé leur projet en s'appuyant sur le référentiel de la circulaire DGEFP du 10 décembre 2008.
- ◆ Concernant les objectifs de retour à l'emploi, les résultats de l'année n ont été pris en compte dans toutes les UT pour négocier les objectifs de l'année n+1 et parfois pour fixer le montant de la subvention.
- ◆ Enfin, en matière de suivi et de bilan du conventionnement :
  - 65 % des UT ont mis en place une procédure de suivi des conventions en cours d'année (bilan intermédiaire notamment) ;

### Annexe III

- 83 % des UT considèrent disposer de tous les éléments nécessaires pour réaliser les bilans ;
- 61 % des UT indiquent que ces éléments ont été facilement collectés et transmis par les SIAE ;
- 62 % transmettent tout ou partie des bilans à d'autres acteurs (Pôle emploi, conseil général, etc.).

Dans les cinq départements visités par la mission, les réponses au questionnaire sont retracées dans le tableau suivant.

**Tableau 25 : Synthèse des réponses formulées par les départements visités à l'enquête de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011**

	<b>Synthèse des réponses au questionnaire de l'enquête<sup>29</sup></b>
Doubs	<p>Pour la 3<sup>ème</sup> année de mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, toutes les SIAE ont formalisé leur projet d'insertion notamment en s'appuyant sur le référentiel de la circulaire du 10 décembre 2008.</p> <p>Prise en compte des résultats « emplois » de l'année n pour négocier les objectifs emplois n+1 et déterminer le montant des subventions.</p> <p>Il n'y a pas de procédure de suivi des conventions en cours d'année.</p> <p>L'UT considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires à la réalisation du bilan de la convention. Elle transmet tout ou partie de ces bilans à d'autres acteurs (Pôle emploi, collectivités territoriales, etc.).</p> <p>Le Doubs utilise des conventions pluriannuelles pour 100 % des EI et des AI. Toutefois, l'UT ne considère pas que cette pratique allège la procédure.</p>
Haut-Rhin	<p>Pour la 3<sup>ème</sup> année de mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, toutes les SIAE n'ont pas encore formalisé leur projet d'insertion.</p> <p>Prise en compte des résultats « emplois » de l'année n pour négocier les objectifs emplois n+1.</p> <p>L'UT a mis en place une procédure de suivi de la convention en cours d'année. Les éléments de bilans ont été facilement transmis par les structures et l'UT considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires à la réalisation du bilan de la convention. Elle transmet tout ou partie de ces bilans à d'autres acteurs (Pôle emploi, collectivités territoriales, etc.).</p> <p>Le Haut-Rhin utilise dans la majorité des cas le conventionnement pluriannuel. Toutefois, l'UT ne considère pas que cette pratique allège la procédure.</p>
Landes	<p>Pour la 3<sup>ème</sup> année de mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, toutes les SIAE ont formalisé leur projet d'insertion notamment en s'appuyant sur le référentiel de la circulaire du 10 décembre 2008.</p> <p>Prise en compte des résultats « emplois » de l'année n pour négocier les objectifs emplois n+1.</p> <p>Les éléments de bilans ont été facilement transmis par les structures.</p> <p>Les Landes sont le seul département d'Aquitaine à faire des conventions pluriannuelles et il ne considère pas que cette pratique allège la procédure.</p>
Nord <sup>30</sup>	<p>Pour la 3<sup>ème</sup> année de mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, toutes les SIAE ont formalisé leur projet d'insertion notamment en s'appuyant sur le référentiel de la circulaire du 10 décembre 2008.</p> <p>Prise en compte des résultats « emplois » de l'année n pour négocier les objectifs emplois n+1 (l'UT Lille utilise également ces résultats pour déterminer le montant des subventions).</p> <p>Les deux UT ont mis en place une procédure de suivi de la convention en cours d'année. Elles considèrent qu'elles disposent de tous les éléments nécessaires à la réalisation du bilan de la convention. Toutefois, les éléments ne sont pas toujours facilement collectés et transmis par les structures. Seule l'UT de Valenciennes transmet tout ou partie de ces bilans à d'autres acteurs (Pôle emploi, collectivités territoriales, etc.).</p> <p>Le conventionnement pluriannuel est très rarement utilisé et n'est pas considéré comme une pratique qui allège la procédure.</p>

<sup>29</sup> Seules les réponses portant sur le conventionnement sont synthétisées dans le tableau.

<sup>30</sup> Il s'agit des réponses formulées par l'UT Lille et l'UT Valenciennes.

### Annexe III

<b>Synthèse des réponses au questionnaire de l'enquête<sup>29</sup></b>	
Seine-Saint-Denis	<p>Pour la 3ème année de mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, toutes les SIAE ont formalisé leur projet d'insertion notamment en s'appuyant sur le référentiel de la circulaire du 10 décembre 2008.</p> <p>Prise en compte des résultats « emplois » de l'année n pour négocier les objectifs emplois n+1 et déterminer le montant des subventions.</p> <p>L'UT a mis en place une procédure de suivi de la convention en cours d'année. Elle considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires à la réalisation du bilan de la convention mais que ces éléments ne sont pas facilement collectés et transmis par les structures.</p> <p>La Seine-Saint-Denis utilise le conventionnement pluriannuel mais il n'est pas considéré comme une pratique qui allège la procédure.</p>

*Source : Réponse des DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011 – Traitement mission.*

Ces conclusions de la dernière enquête de la DGEFP montrent que les nouvelles modalités de conventionnement mises en place en 2008 semblent désormais globalement maîtrisées par une grande partie des DIRECCTE, des UT et des SIAE. La mission peut dresser un constat similaire suite à ses investigations sur le terrain.

Les services déconcentrés ont en revanche plus de difficultés à s'approprier le conventionnement pluriannuel préconisé dans l'instruction de la DGEFP de janvier 2012 : 35 % des UT ne concluent aucune convention pluriannuelle, 30 % des UT concluent exclusivement des conventions pluriannuelles et un peu moins de 20 % des UT considèrent que le conventionnement pluriannuel allège les dialogues de gestion<sup>31</sup>. Sur ce dernier point, il est cependant trop tôt pour conclure à l'inefficacité de ce type de conventionnement. La mise en place effective de procédures allégées permettrait de rendre cette option plus satisfaisante, à travers notamment une simplification des passages en CDIAE. La mission considère donc que cette pratique devrait être diffusée dans l'ensemble des territoires vis-à-vis des structures présentant une stabilité financière (reconduction de marchés, perspectives de développement, etc.), tout en maintenant les conventionnements annuels pour les structures les plus fragiles. Une évaluation pourra ensuite être réalisée d'ici trois ans.

La mission considère que les limites et lacunes de la nouvelle procédure de conventionnement portent davantage sur les modalités mises en place en 2008, largement perfectibles, que sur son appropriation par les acteurs.

**Les nouvelles modalités de conventionnement ont le mérite de cadrer la procédure en la fondant sur le projet d'insertion des SIAE et sur des objectifs à atteindre en termes de retour à l'emploi. Cependant, trois limites peuvent être mises en exergue.**

- ◆ La procédure de conventionnement demeure très administrative en pratique et manque d'un volet stratégique.

Ce constat est une conséquence directe du caractère essentiellement forfaitaire des aides versées par l'État au secteur et de l'incapacité de bon nombre de CDIAE à impulser une dimension stratégique au pilotage de l'IAE sur les territoires. Ainsi, il reste très difficile de mettre en lien l'offre d'IAE avec les besoins d'un département, voire établir des passerelles entre les structures et les entreprises « classiques ».

- ◆ Surtout, les nouvelles modalités de conventionnement n'ont pas permis d'amener les SIAE vers une véritable démarche d'évaluation de l'efficacité de leur travail d'insertion au sens large, incluant non seulement la mission « emploi » mais aussi les aspects liés à la « resocialisation » des salariés en parcours.

<sup>31</sup> Source : enquête DGEFP sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011.

### Annexe III

En basant la procédure exclusivement sur des objectifs de retour à l'emploi, la circulaire de décembre 2008 traite d'un aspect majeur du travail d'insertion qui doit être examiné par les financeurs.

Toutefois, ce ciblage exclusif ne permet pas de prendre en considération les autres missions des structures, qui interviennent également dans la résolution de problématiques sociales telles que l'accès au logement, l'accès aux soins, la prise en charge de l'illettrisme, le traitement des addictions, etc.

Pourtant il s'agit d'étapes essentielles dans le parcours des salariés en insertion. La circulaire traite cette question à la marge en indiquant que les salariés sans sortie devront faire l'objet d'un bilan analysant les raisons de ces sorties sans solution et présentant les effets bénéfiques hors emploi induits par l'accompagnement.

Cette simple mention ne suffit pas et la mission considère que la convention devrait contenir d'autres objectifs négociés que le seul retour à l'emploi<sup>32</sup> afin de rendre compte de manière plus exhaustive des missions des SIAE.

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable quel que soit le type de SIAE, la procédure de conventionnement consistera à fixer des objectifs négociés avec les structures sur chaque critère de modulation du financement<sup>33</sup>.

**Proposition n° 4 : Fixer dans la convention, à côté des objectifs de retour à l'emploi qui doivent rester structurants, des indicateurs visant à rendre compte de manière plus exhaustive des missions des SIAE, notamment le travail mené en termes de « resocialisation » des salariés en insertion, préalable indispensable du retour à l'emploi.**

- ◆ Enfin, cette procédure n'est à ce jour pas suffisamment dynamique, au sens où elle privilégie le maintien de l'existant.

La procédure de conventionnement est aujourd'hui fondée, dans de très nombreux territoires, sur une logique de maintien de l'existant. Il s'agit là d'une conséquence directe de la nature très administrative et insuffisamment stratégique des renouvellements de conventions.

Cette situation a des conséquences importantes sur l'offre d'IAE dans la mesure où les autres financeurs n'octroient généralement leurs aides qu'aux SIAE conventionnées avec l'État.

- Concernant le conventionnement de nouvelles structures

La contrainte budgétaire peut constituer un obstacle au conventionnement de nouvelles structures, y compris pour les projets les plus solides. Dans la plupart des départements visités par la mission, la priorité est le maintien de l'existant, à moyen constant.

Le tableau suivant retrace, sur la période 2009-2012, le nombre total de nouveaux conventionnements dans les départements visités par la mission.

---

<sup>32</sup> Pour davantage de précisions sur l'objectivation de l'efficacité des structures en termes de resocialisation des salariés en insertion, cf. annexe n° 5.

<sup>33</sup> Pour davantage de précisions sur la mise en place d'une aide aux postes généralisée et modulable, cf. annexe n° 8.

### Annexe III

**Tableau 26 : Nombre total de nouveaux conventionnements sur la période 2009-2012 dans les départements visités par la mission**

	2009	2010	2011	2012	Total
Doubs	1 EI	2 ACI	1 ACI	3 ACI	7
Haut-Rhin	1 ETTI	0	0	0	1
Landes	1 EI	0	0	0	1
Nord Lille	1 ACI et 6 EI	1 ACI et 2 EI	5 ACI et 3 EI	2 ACI, 4 EI et 1 ETTI	25
Nord Valenciennes	3 ACI	5 ACI et 1 EI	2 EI	1 AI	12
Seine-Saint-Denis	2 AI, 3 ACI, 6 EI, 1 ETTI	2 ACI et 2 EI	3 ACI et 1 EI	4 ACI	24
Total	25	15	15	15	70

*Source : Traitement mission.*

Le nombre de nouveaux conventionnements est variable d'un territoire à l'autre, reflet de la diversité des besoins d'IAE en fonction des territoires. Ainsi, si le Nord et la Seine-Saint-Denis ont un fort besoin se traduisant par de nombreux nouveaux conventionnements, le Doubs, le Haut-Rhin et les Landes connaissent des besoins inférieurs, se traduisant *a fortiori* par une plus faible création de SIAE. Après une baisse entre 2009 et 2010, le nombre de nouveaux conventionnements a tendance à se stabiliser sur la période. Ils portent surtout sur des structures de production, ACI et EI. Les créations de nouvelles structures ne sont généralement pas fondées sur un diagnostic territorial.

Il est à noter la diversité des pratiques départementales en matière de conventionnement de nouvelles structures.

- En Alsace, la gestion de la baisse du FSE a eu pour conséquence de mener depuis 2010 au refus du conventionnement de nouvelles structures et à l'instauration d'un moratoire.
- A l'inverse, l'UT de Lille a mis en place une véritable politique d'aide à la création. Les postes sont distribués entre EI et ETTI *a minima* en début d'année, de manière à conserver environ 20 postes en réserve, déployés pour des nouveaux conventionnements (ou des développements de SIAE conventionnées) en seconde partie d'année.

Ces nouveaux conventionnements ne rendent pas compte des demandes refusées. La mission a ainsi comptabilisé 13 refus de nouveaux conventionnements dans le département du Nord, six dans le Haut-Rhin et deux en Seine-Saint-Denis. Les motifs de ces refus sont très variables : absence de viabilité du projet, existence d'une SIAE sur le même secteur, projets portant sur des créneaux dont les besoins sont largement satisfaits, etc. L'examen de ces demandes est généralement subordonné à la fermeture d'une structure existante.

Les refus peuvent également s'expliquer par un manque de crédits de l'État. Un projet présenté au CDIAE peut ainsi recueillir un avis favorable sur le fond (qualité du projet d'insertion, viabilité économique et financière) mais être refusé faute de moyens financiers suffisants. Dans ce cas, la demande peut éventuellement être réexaminée dans le cadre de la bourse aux postes.

### Annexe III

A moyens constants, les UT privilégient l'affectation des crédits pour consolider et développer les structures existantes. D'autre UT font parfois le choix, plus rare, de compenser les nouveaux conventionnements par une baisse des financements accordés aux structures existantes. La mission considère que cette seconde option est pertinente car elle permet de développer l'offre d'IAE sur un territoire. Elle doit toutefois être utilisée de façon coordonnée avec les autres financeurs afin de ne pas pénaliser excessivement les structures existantes. **A l'avenir, les nouveaux conventionnements devraient porter en priorité sur les projets présentés dans les secteurs porteurs ou les métiers en tension, pour lesquelles il existe d'importantes perspectives de recrutement.**

- Concernant le déconventionnement

Cette procédure est aujourd'hui rarement utilisée, bien que prévue par le code du travail, dans les articles R.5132-4, R.5132-5 et R.5132-6 concernant les EI. Ces articles disposent que le préfet contrôle l'exécution de la convention. En cas de non-respect des dispositions de celles-ci par l'employeur, le préfet l'informe par lettre recommandée de son intention de résilier la convention. Celui-ci dispose d'un délai, qui ne peut être inférieur à 15 jours, pour faire connaître ses observations. Le préfet peut alors demander le reversement des sommes indûment perçues. Lorsque l'aide est obtenue à la suite de fausses déclarations ou lorsque la convention est détournée de son objet, le préfet résilie la convention, les sommes indûment perçues donnant alors lieu à reversement.

Des dispositions équivalentes sont prévues pour les AI (articles R.5132-15 et R.5132-16 du code du travail) et pour les ACI (articles R.5132-32 et R.5132-33 du code du travail). Pour ces deux catégories de structures, le délai dont elles bénéficient pour faire connaître leurs observations est d'un mois.

En revanche, le code du travail ne prévoit pas de dispositions pour les ETTI sur le sujet du conventionnement car, comme pour le mode de financement<sup>34</sup>, une erreur matérielle au cours du travail de recodification intervenu en 2008 a conduit à l'absence de prise en compte de ce type de SIAE dans la rédaction des nouveaux articles. Un projet de décret en Conseil d'État, « relatif aux modalités de conventionnement des SIAE et à la durée maximale de mise à disposition en entreprise des salariés des associations intermédiaires » a été élaboré en 2010 mais n'a pas fait l'objet d'une publication à ce jour.

**Il est à noter que les dispositions du code du travail en matière de déconventionnement ont une portée assez limitée et sont trop imprécises pour encadrer suffisamment la procédure.**

Le tableau suivant retrace, sur la période 2009-2012, le nombre total de déconventionnements dans quelques départements visités par la mission.

**Tableau 27 : Nombre total de déconventionnements sur la période 2009-2012 sur un échantillon de départements visités par la mission<sup>35</sup>**

	2009	2010	2011	2012
Doubs	2	0	0	0
Haut-Rhin	1	0	0	3
Landes	0	1	0	1

*Source : Traitement mission.*

<sup>34</sup> Cf. annexe n° 1.

<sup>35</sup> Deux départements visités n'ayant pas répondu à la demande formulée par la mission en matière de déconventionnement, la représentativité de ce tableau est limitée, d'autant que le Nord et la Seine-Saint-Denis sont des territoires dans lesquels le nombre de fermetures est élevé.

### Annexe III

La rareté des déconventionnements peut être constatée dans l'ensemble des départements de l'échantillon. La plupart d'entre eux s'explique pour des raisons d'inefficacité de la structure. Il s'agit d'une option utilisée en dernier ressort, souvent suite à l'abandon par les structures du projet d'insertion pour des raisons d'équilibre économique. La perte de l'équilibre s'explique parfois par la perte d'un marché ou d'un client « grand compte ». Certains déconventionnements peuvent également résulter de constats d'insuffisance dans la mise en œuvre du projet d'insertion (ex. faiblesse, voire absence de l'accompagnement socioprofessionnel, projet d'insertion trop succinct, etc.).

Il s'agit de bien distinguer déconventionnement d'une SIAE et fermeture. En effet, les structures qui ferment ne sont pas systématiquement des structures déconventionnées et inversement. Ainsi, la disparition d'une structure sur l'extranet ASP (conséquence du déconventionnement) ne s'accompagne pas systématiquement d'une cessation d'activité ou d'une fermeture de la structure. Dans certains cas, la structure cesse simplement d'être conventionnée au titre de l'IAE mais poursuit son activité.

Le tableau suivant retrace, sur la période 2009-2012, le nombre total de fermetures de structures dans les départements visités par la mission.

**Tableau 28 : Nombre total de fermetures de SIAE sur la période 2009-2012 dans les départements visités par la mission**

	2009	2010	2011	2012	Total
Doubs	0	1 EI (faillite)	1 ACI (faillite) et 1 EI (faillite)	1 EI (faillite)	4
Haut-Rhin	1 EI	0	0	2 ACI et 1 ETTI	4
Landes	0	1 ACI	0	1 EI	2
Nord Lille	0	1 AI et 1 EI (faillite)	1 AI (faillite) et 1 EI	1 ACI (faillite) et 1 EI	6
Nord Valenciennes	1 AI et 1 EI	1 ACI (faillite) et 1 EI	1 ACI (faillite) et 2 EI	3 AI et 3 ACI (dont 2 faillites)	13
Seine-Saint-Denis	1 AI (faillite), 1 EI (faillite) et 1 ETTI (faillite)	1 AI (faillite), 2 EI (faillites)	2 ACI et 4 EI (dont 2 faillites)	2 ACI et 2 EI (faillites)	16
Total	6	9	13	17	45

*Source : Traitement mission.*

Le nombre de fermetures de structures, comme les nouveaux conventionnements, est très variable d'un territoire à l'autre. Généralement, les départements connaissant le plus gros nombre de fermetures de structures sont ceux ayant le plus fort nombre de nouveaux conventionnements. Sur 45 fermetures dans les départements visités sur la période 2009-2012, 21 résultent d'une faillite. Le nombre de fermetures de structure a tendance à augmenter sur la période, passant de six en 2009 à 17 en 2012.

**Dans l'hypothèse de mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable<sup>36</sup>, la modulation des financements à la baisse pourra constituer un premier signal, pénalisant les structures dont le travail d'insertion est de mauvaise qualité. Un second signal pourrait consister à recourir de manière plus fréquente au déconventionnement de ces structures.**

<sup>36</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de mise en œuvre de cette réforme préconisée par la mission, cf. annexe n° 8.

**En effet, la mission considère que le déconventionnement devrait être utilisé de manière plus systématique vis-à-vis des structures inefficaces dans leur travail d'insertion et dont l'équilibre économique n'est pas viable.** Cette possibilité devrait également être utilisée plus facilement au sein de structures présentant une gouvernance fragile, dont les dirigeants ne font pas suffisamment d'efforts pour se professionnaliser.

Le conventionnement de ce type de structure, qui mobilise beaucoup de financements publics, n'est pas utile en termes d'insertion. Son non-renouvellement permettrait de **libérer des marges de manœuvre pour conventionner des structures ayant un projet d'insertion de qualité et une plus grande solidité économique et financière.** Il est en effet important que les SIAE trouvent un équilibre entre les aspects sociaux et économiques de leur projet. Par leur activité, elles doivent par ailleurs répondre à des besoins identifiés sur le territoire. Cette adéquation entre leur activité et les besoins constitue le fondement de leur solidité.

Les déconventionnements conduiraient de fait à un arrêt des versements des financements publics de l'État, mais aussi probablement des autres financeurs. Il s'agit donc d'une décision importante, à prendre sur la base d'un décret et d'une circulaire de la DGEFP établissant des critères clairs et précis fixés au niveau national et énumérant les différentes hypothèses devant conduire les UT à refuser des renouvellements.

**Proposition n° 5 : Rendre la procédure de conventionnement plus dynamique.**

- ◆ **Encadrer, au niveau national, la procédure de déconventionnement afin d'encourager les UT à utiliser davantage cette possibilité vis-à-vis des SIAE économiquement non viables et dont le travail d'insertion est de mauvaise qualité, dans le but de dégager des marges de manœuvre pour accorder de nouveaux conventionnements au bénéfice de projets plus solides ;**
- ◆ **Cibler les conventionnements de nouvelles structures sur les secteurs porteurs et les métiers en tension.**

**1.3.2. Support du conventionnement, le dialogue de gestion a une portée aujourd'hui limitée alors même qu'il pourrait être un outil essentiel du financement des structures**

**1.3.2.1. Le dialogue de gestion est une procédure à faible valeur ajoutée, ciblée sur les objectifs de retour à l'emploi, au détriment d'une analyse plus exhaustive de l'efficacité des structures**

Le dialogue de gestion consiste à accompagner la convention signée entre l'État, Pôle emploi et la SIAE. Il a été mis en place récemment, dans le contexte de la LOLF. Ses finalités sont notamment précisées dans la circulaire de la DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE.

Le dialogue de gestion est complémentaire du conventionnement et en constitue le support.

- ◆ Il intervient en amont de la signature de la convention de l'année n afin de collecter les différentes données permettant de dresser un état des lieux de la situation de la structure et dégager des perspectives, en particulier au regard de ses objectifs de retour à l'emploi.

### Annexe III

- ◆ Au-delà de la préparation du renouvellement de la convention, il intervient également en aval du conventionnement de l'année n-1 dans la mesure où il examine les résultats obtenus par la structure au regard de celui-ci et vérifie que l'allocation des moyens et les caractéristiques des publics embauchés traduisent un projet d'insertion cohérent avec les objectifs fixés. Il s'agit d'anticiper d'éventuelles difficultés à atteindre les objectifs opérationnels de la structure en vue d'identifier et de mettre en œuvre le plus en amont possible les solutions envisageables, sans attendre la fin de la convention.

L'instruction de la DGEFP du 16 janvier 2012 relative au conventionnement des SIAE en 2012 précise les outils disponibles sur l'extranet de l'ASP afin d'outiller les UT dans la conduite des dialogues de gestion. La finalité est d'harmoniser l'appréciation des objectifs atteints et d'alléger les charges administratives pesant sur les SIAE et les UT. Deux types de données sont ainsi disponibles sur l'extranet :

- ◆ des fiches bilan donnant des éléments sur les publics embauchés et les sorties enregistrées ;
- ◆ des tableaux d'agrégats statistiques permettant d'apprécier, par territoire, les objectifs négociés, les publics accueillis, les sorties, etc.

Le dialogue de gestion est généralement organisé annuellement et réunit *a minima* la structure et l'UT. Pôle emploi est également souvent associé. Son calendrier est très important : il doit se tenir suffisamment tard au cours de l'année pour être en capacité d'évaluer les résultats de la SIAE mais également suffisamment tôt pour peser sur le renouvellement du conventionnement. La durée des dialogues de gestion est variable et se situe en général entre une heure et quatre heures.

Dans le cadre de son enquête annuelle visant à dresser un état des lieux de la mise en œuvre des nouvelles modalités de conventionnement, la DGEFP traite le sujet des dialogues de gestion. A cet égard, les réponses au questionnaire transmis au titre de l'année 2011 abordent notamment les points suivants.

- ◆ Un peu plus de la moitié des UT organise les dialogues de gestion au cours du quatrième trimestre de l'année n-1 ou du premier trimestre de l'année n (en vue d'un conventionnement au titre de l'année n). Il y a peu de différence dans les dates des dialogues de gestion entre les différents types de SIAE. Si l'organisation des dialogues de gestion au quatrième trimestre permet de faire démarrer le conventionnement le plus rapidement possible, l'UT doit à cette date travailler sur des bilans intermédiaires. En revanche, si l'organisation des dialogues de gestion au premier trimestre est plus tardive, elle permet à l'UT d'examiner des documents définitifs.
- ◆ Les UT répondent à part égale que les conditions du dialogue de gestion sont satisfaisantes ou perfectibles. Aucune UT n'a mentionné qu'elles étaient insatisfaisantes. Les principaux freins cités sont le respect du calendrier et le recueil des données. La négociation des objectifs de retour à l'emploi (32 %) est également citée parmi les freins et, de manière marginale, les réticences des structures.

S'agissant du recueil des données, l'instruction de janvier 2012 vise à améliorer les données disponibles sur l'extranet de l'ASP. Il est cependant encore trop tôt pour que la mission se prononce sur l'impact de ces outils sur la conduite des dialogues de gestion.

Dans les cinq départements visités par la mission, les réponses au questionnaire sont retracées dans le tableau suivant. Elles correspondent aux constats que la mission a dressés au cours de ses investigations sur le terrain.

**Tableau 29 : Synthèse des réponses formulées par les départements visités à l'enquête de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011**

	<b>Synthèse des réponses au questionnaire de l'enquête<sup>37</sup></b>
Doubs	Les dialogues de gestion ont lieu au premier trimestre pour les ACI et les AI ; au deuxième trimestre pour les EI et les ETTI. Les conditions du dialogue de gestion sont jugées perfectibles du fait de la participation aléatoire de certaines structures et de la négociation difficile des objectifs de retour à l'emploi. L'UT n'a pas utilisé les fiches bilans de l'extranet lors des dialogues de gestion.
Haut-Rhin	Les dialogues de gestion sont organisés au 4ème trimestre quel que soit le type de SIAE. Les conditions du dialogue de gestion sont jugées satisfaisantes. Le principal frein est le respect du calendrier. Les fiches bilans de l'extranet ont été utilisées.
Landes	Les conditions du dialogue de gestion sont jugées perfectibles sur les points suivants : le respect du calendrier, le recueil des données pour le diagnostic territorial et la négociation des objectifs de retour à l'emploi. Les fiches bilans de l'extranet ne sont pas suffisantes.
Nord <sup>38</sup>	L'UT de Valenciennes organise les dialogues de gestion au 4ème trimestre. L'UT de Lille organise les dialogues de gestion aux 1er et 2ème trimestres pour les EI et les ETTI, aux 3ème et 4ème trimestres pour les AI et les ACI. L'UT de Valenciennes organise un dialogue de gestion intermédiaire quand la structure est en difficulté. Les conditions du dialogue de gestion sont jugées satisfaisantes. Les principaux freins sont le respect du calendrier et le recueil des données pour le diagnostic territorial. Les fiches bilans de l'extranet ont été utilisées.
Seine-Saint-Denis	Les dialogues de gestion sont réalisés au 1er trimestre pour les EI, ETTI et AI. Les dialogues de gestion des ACI ont lieu au 2ème trimestre. Les conditions du dialogue de gestion sont jugées satisfaisantes. Les fiches bilans de l'extranet ont été utilisées.

*Source : Réponse des DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011 – Traitement mission.*

La mission considère que le dialogue de gestion mené avec les SIAE est perfectible. En effet, même si les UT et les structures se sont peu à peu appropriées la réforme de 2008, l'utilité de cet outil est aujourd'hui très limitée alors même qu'il pourrait constituer un élément structurant des relations entre l'État, Pôle emploi et la structure ainsi qu'un support pour le financement du secteur. **Le dialogue de gestion est une procédure très administrative ciblée sur les objectifs de retour à l'emploi, au détriment de l'analyse de la qualité et de l'efficacité des structures en termes socioprofessionnels et financiers.** Ses points faibles découlent directement des limites de la réforme du conventionnement de 2008.

Le dialogue de gestion consiste ainsi bien souvent à cibler l'analyse sur les données déclaratives des structures relatives au seul retour à l'emploi des salariés en insertion.

La mission constate sur ce point plusieurs lacunes.

- ♦ Tout d'abord, le caractère déclaratif des données examinées les rend fragiles. L'UT peut certes contrôler la réalisation de la convention par l'accès à tout document dont la production serait jugée utile mais en réalité, celle-ci est rarement en capacité, en termes de moyens humains notamment, de mener des contrôles approfondis sur la fiabilité des résultats obtenus par les structures. La préparation des dialogues de gestion et leur conduite constituent déjà une charge importante pour les agents des UT qui rend difficile la réalisation de contrôles sur les données des structures.

<sup>37</sup> Seules les réponses portant sur le dialogue de gestion sont synthétisées dans le tableau.

<sup>38</sup> Il s'agit des réponses formulées par l'UT Lille et l'UT Valenciennes.

### Annexe III

- ◆ Au-delà de ce problème de fiabilité, le retour à l'emploi n'est pas suffisant pour juger de l'évolution des capacités d'insertion de la personne en parcours. Ce point rejoint la position de la mission à propos du conventionnement (cf. recommandation n° 4). Si celui-ci consistait à négocier d'autres types d'objectifs que le seul retour à l'emploi, le dialogue de gestion se traduirait par une analyse plus exhaustive de la performance de la structure en termes d'insertion. En effet, les salariés en insertion très éloignés de l'emploi doivent bien souvent résoudre des problèmes variés avant d'envisager un accès durable au marché du travail. Ainsi, c'est globalement les progrès du salarié en insertion en termes d'employabilité qui ne sont pas objectivés et donc pas pris en compte lors des dialogues de gestion. Dans l'enquête sur les nouvelles modalités de conventionnement réalisée par la DGEFP en 2010, certaines DIRECCTE ont explicitement mis en avant que l'accueil, dans les ACI, de publics très éloignés de l'emploi et donnant lieu à des parcours plus longs n'était pas toujours compatible avec les objectifs de retour à l'emploi. Au-delà, la mission a pu observer sur le terrain que bon nombre d'acteurs (UT, structures) considèrent le dialogue de gestion comme un exercice imposé à faible valeur ajoutée.
- ◆ Plus globalement, le dialogue de gestion tel qu'il est conduit aujourd'hui ne permet pas une discussion sur le public accueilli au sein de la structure et ses caractéristiques (ex. durée de chômage, etc.).
- ◆ En outre, le dialogue de gestion n'aborde pas suffisamment la gestion financière à travers un examen approfondi des comptes de résultat et des bilans des SIAE. Les constats de la mission lors de son investigation sur le terrain sont confirmés par les résultats d'une enquête réalisée par la DGEFP début 2012 sur le pilotage du secteur de l'IAE. En effet, la majorité des répondants (53 %) expliquent ne pas utiliser de ratios types pour apprécier la situation financière des structures lors des dialogues de gestion et la très grande majorité des répondants (82 %) considère qu'ils ne sont pas suffisamment outillés pour examiner efficacement cette situation financière. A plus de 71 %, les répondants mettent en avant la formation des agents comme action de nature à améliorer la qualité des interventions de l'UT dans ce domaine.
- ◆ Enfin, et il s'agit là d'une conséquence des constats précédents, le dialogue de gestion ne met pas suffisamment en lien la performance de la structure au sens large (efficacité en termes de retour à l'emploi, qualité de l'accompagnement social et du travail de « resocialisation » des salariés en insertion, qualité de la gestion financière, etc.) et les financements publics à mobiliser en sa faveur. Autrement dit, il n'y a pas de « grain à moudre » lors des dialogues de gestion. Cette lacune est le résultat du caractère essentiellement forfaitaire des aides allouées par l'État au secteur.

Conséquence du manque de dynamisme des dialogues de gestion, la mission a constaté sur le terrain que les comptes rendus ou synthèses élaborés dans ce cadre étaient de qualité très variable, allant de la rédaction de fiches qualités extrêmement précises et partagées par tous à la simple constitution d'un tableau Excel présentant de manière trop synthétique les résultats de chaque structure.

#### ***1.3.2.2. Il s'agit donc d'élargir le champ des dialogues de gestion tout en leur donnant du contenu dans le cadre d'une plus grande modulation des financements versés par l'État***

Les dialogues de gestion doivent être l'occasion pour l'UT et Pôle emploi de faire un bilan exhaustif de la situation de la SIAE et de dégager des perspectives d'avenir. Dans ce but, **la mission considère que les dialogues de gestion ne doivent plus uniquement cibler les objectifs de retour à l'emploi mais se fonder sur un référentiel rendant compte de la diversité des missions des SIAE.** Cette préconisation s'inscrit dans la continuité de la proposition n°4 dans la mesure où le dialogue de gestion prendra appui sur une convention

### Annexe III

fixant en son sein une multiplicité d'objectifs. **Il s'agit également de lier davantage ces examens de la situation de la structure avec les financements alloués, dans la perspective du renouvellement du conventionnement.**

La mise en place d'une aide au poste généralisée et modulable quel que soit le type de structure<sup>39</sup> pourrait faciliter le déploiement effectif de ces nouvelles modalités du dialogue de gestion :

- ◆ la généralisation de l'aide au poste permettrait d'avoir un instrument de mesure commun à toutes les catégories de structure pour analyser les besoins, calculés dès lors en termes de postes lors des dialogues de gestion ;
- ◆ la modulation du financement va dans le sens d'un lien plus étroit à établir entre l'analyse des résultats de la structure et les aides versées.

Dans le cadre d'une telle réforme, le dialogue de gestion serait un outil central puisqu'il déterminerait, avant passage en CDIAE et éventuel reconventionnement :

- ◆ le nombre de postes à conventionner pour les EI, les ETTI, les AI et les ACI ;
- ◆ le montant des aides accordées par l'État à la structure sur la base de la modulation.

La modulation des financements serait faite sur la base d'un référencement de critères et d'une pondération sur lequel prendront appui le dialogue de gestion et le conventionnement.

**La mise en place de ce dialogue de gestion modernisé devrait être assortie de la formalisation d'une fiche qualité** à remplir par l'UT pour chaque structure, sur le modèle de la synthèse réalisée par l'UT du Doubs. Il s'agirait d'un document partagé entre acteurs sur les évolutions de la SIAE (points forts et faibles) et ses marges de progression. Il serait signé par l'État, Pôle emploi, la structure et les autres participants éventuels au dialogue de gestion (collectivités territoriales).

**Tableau 30 : Description de la fiche de synthèse élaborée dans le Doubs pour chaque SIAE lors des dialogues de gestion**

	<b>Principaux éléments présents dans la fiche de synthèse<sup>40</sup></b>
Présentation de la SIAE	Nom, coordonnées, statut juridique, catégorie de SIAE, secteur d'activité. Les salariés permanents : nombre total et ETP, répartition accompagnant socioprofessionnel / encadrant technique, masse salariale annuelle brute, etc. Les salariés en insertion : nombre total et ETP, bénéficiaires du RSA, particularités, etc.
Négociations entre la DIRECCTE, Pôle emploi, les cofinanceurs <sup>41</sup> et la SIAE	Les éléments suivants font l'objet de la négociation : <ul style="list-style-type: none"> <li>- accueil et intégration des personnes en insertion</li> <li>- accompagnement socioprofessionnel</li> <li>- attestation, validation, reconnaissance des aptitudes, compétences et expérience des salariés en insertion</li> <li>- formation des salariés en insertion</li> <li>- anticipation de la sortie du parcours IAE</li> <li>- la SIAE et les clauses d'insertion</li> </ul> Point sur les actions initiées dans le cadre du FDI.

<sup>39</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de mise en œuvre de cette réforme préconisée par la mission, cf. annexe n° 8.

<sup>40</sup> Certains documents sont par ailleurs intégrés à la synthèse : pacte territorial pour l'insertion, fiche sur les outils régionaux mobilisables par les SIAE, etc.

<sup>41</sup> Dans le Doubs, le dialogue de gestion est ouvert à tous les financeurs de la structure (conseil général, conseil régional, PLIE, communes, etc.).

### Annexe III

	<b>Principaux éléments présents dans la fiche de synthèse<sup>40</sup></b>
Objectifs d'accès et de retour à l'emploi	Objectifs de sorties dynamiques (réalisé / objectif / cible à atteindre en trois ans) <ul style="list-style-type: none"> <li>- dont objectifs emploi durable (réalisé / objectif / cible à atteindre en trois ans)</li> <li>- dont objectifs emploi de transition (réalisé / objectif / cible à atteindre en trois ans)</li> <li>- dont objectifs sorties positives (réalisé / objectif / cible à atteindre en trois ans)</li> </ul>
Budget prévisionnel de la structure	Budget prévisionnel annexé à la fiche.
Synthèse du dialogue de gestion	Appréciation sur l'offre de service déployée. Points de vigilance. Marges de progrès. État de la situation financière de la SIAE (résultat d'exploitation, résultat net, commentaires de la SIAE sur sa situation économique). Perspectives de développement. Signature des participants.

*Source : UT Doubs – traitement mission.*

Cette fiche pourrait être construite en quatre parties :

- ◆ présentation et état des lieux de la structure ;
- ◆ situation au regard des objectifs à atteindre ;
- ◆ budget prévisionnel de la structure et éléments d'analyse ;
- ◆ principales orientations en vue du prochain conventionnement, avec une conclusion sous la forme « forces / faiblesses / opportunités / menaces ».

Une fiche qualité type pourrait utilement être proposée par la DGEFP à travers une instruction ou une circulaire afin d'harmoniser les pratiques et de réduire la charge de travail des services déconcentrés qui n'auront ainsi pas à produire de modèle par département ou région.

Cette fiche serait utilisée comme support pour l'instruction des dossiers et la détermination des financements alloués, mais également comme base de discussion, avec la convention de la structure, lors des dialogues de gestion de l'exercice suivant.

La redynamisation des dialogues de gestion proposée par la mission nécessite, pour être effective, d'outiller les agents des UT chargés de préparer et de conduire ces dialogues. Il s'agit donc de prévoir un accompagnement par l'intermédiaire de formations de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP). Les sessions de formations devront être organisées en amont de la mise en place des nouvelles modalités, afin d'anticiper au mieux l'organisation des dialogues de gestion.

**Proposition n° 6 : Élargir le champ du dialogue de gestion : au-delà de l'examen des données relatives au retour à l'emploi des salariés en insertion, le dialogue de gestion doit être l'occasion d'analyser les autres aspects des missions des SIAE, en particulier en termes de « resocialisation » des bénéficiaires très éloignés du marché du travail. Il doit permettre également d'analyser les caractéristiques du public accueilli au sein de la structure. Enfin, il doit prévoir une analyse de la gestion financière. Il donne lieu à la rédaction d'une fiche qualité signée par tous les participants.**

**Proposition n° 7 : Donner du contenu au dialogue de gestion : l'analyse exhaustive des résultats de la structure en termes d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires mais également de sa gestion financière doit conduire l'UT à mettre en lien ces éléments avec les financements alloués par l'État lors de l'exercice n+1 à travers une modulation.**

**Proposition n° 8 : Outiller les agents des UT en charge des dialogues de gestion à travers des formations de l'INTEFP visant à les accompagner dans la mise en œuvre effective des recommandations n°6 et n°7.**

## **2. La gouvernance actuelle de l'IAE ne garantit pas une coordination efficace entre les multiples financeurs du secteur**

### **2.1. Le CDIAE aborde surtout les questions liées au conventionnement des structures, au détriment du pilotage stratégique du secteur et de la réciprocité des échanges d'informations entre financeurs**

#### **2.1.1. Les CDIAE sont des instances départementales à la composition variée, dont la mission est double**

##### **2.1.1.1. La composition des CDIAE est représentative du secteur et leur organisation à l'échelon départemental est pertinente**

Le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) est une formation spécialisée de la commission départementale de l'emploi et de l'insertion. Sa composition est précisée à l'article R.5112-17 du code du travail.

Outre le préfet, cette instance comprend :

- ◆ le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- ◆ le directeur départemental de la cohésion sociale (DDCS) ;
- ◆ le trésorier-payeur général ;
- ◆ des élus, représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, dont un membre du conseil général, élu par ce conseil, un membre du conseil régional, élu par ce conseil, et des élus, représentants de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du département, sur proposition de l'association départementale des maires ;
- ◆ un représentant de Pôle emploi ;
- ◆ des représentants du secteur de l'IAE ;
- ◆ des représentants des organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs ;
- ◆ des représentants des organisations syndicales représentatives des salariés, désignés par leurs confédérations respectives.

Il est à noter cependant qu'en pratique cette composition peut varier selon les départements, une marge d'appréciation étant laissée au préfet qui fixe la liste des membres du CDIAE à travers un arrêté préfectoral pour une durée de trois ans. Le code du travail ne prévoit pas de limite quant au nombre de représentants des collectivités territoriales, du secteur de l'IAE et des partenaires sociaux.

### Annexe III

La composition peut également varier de fait avec la présence très irrégulière de certains acteurs aux CDIAE. A titre d'exemple, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais est associé aux CDIAE du département du Nord mais n'y participe pas. Au niveau national, les conseils régionaux participent à environ 70 % des CDIAE<sup>42</sup>.

Concernant la présence des partenaires sociaux aux CDIAE, la mission considère qu'il s'agit d'une participation indispensable afin de développer des passerelles entre le secteur de l'IAE et les entreprises « classiques ».

**La mission considère que la composition des CDIAE, sous réserve de la présence effective de tous les membres aux réunions, est représentative. Quatre ajustements pourraient toutefois intervenir.**

- ◆ Un certain nombre de communes et d'EPCI rencontrés par la mission ont déploré ne pas participer aux CDIAE. En effet, pour ces collectivités, des élus représentants l'ensemble des communes et EPCI du département sont nommés sur proposition de l'association départementale des maires. Cette procédure évite la présence d'un trop grand nombre d'acteurs au sein des CDIAE, instance départementale. Toutefois, l'information ne semble pas toujours bien circuler entre les communes et les EPCI et leurs représentants aux CDIAE, mais également vis-à-vis des PLIE, dont la présence n'est pas systématique. Deux ajustements pourraient permettre d'améliorer la coordination entre ces financeurs infra-départementaux.
  - *A minima*, chaque UT devrait assurer une diffusion du compte rendu du CDIAE à tous les membres mais aussi, plus généralement, à l'ensemble des communes, EPCI et PLIE du département. Cette diffusion large permettrait de faire circuler l'information entre l'ensemble des financeurs de l'IAE.
  - Un autre scénario, plus lourd à mettre en place, pourrait consister à adapter la composition du CDIAE en fonction des structures traitées dans l'ordre du jour afin de mettre l'ensemble des financeurs de ces structures autour de la table (ex. si une SIAE est financée par la commune de X, cette commune sera invitée lors de la discussion du CDIAE portant sur cette structure).
- ◆ Les représentants du secteur de l'IAE au sein des CDIAE peuvent être les têtes de réseaux régionales (ex. UREI pour les entreprises d'insertion, UDAI pour les associations intermédiaires, etc.) mais également les structures inter-réseaux mises en place dans certaines régions telles que le GARIE en Aquitaine (groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique). La mission considère que la mise en place d'une structure inter-réseau au niveau régional ou départemental constitue une très bonne pratique à développer sur l'ensemble du territoire. Elle permet en effet d'avoir un interlocuteur unique sur le secteur, renforçant ainsi sa lisibilité. Les financements octroyés aux têtes de réseaux seraient dans cette hypothèse redéployés vers ces structures transversales. Il pourrait également être envisageable de conditionner le financement octroyé localement aux têtes de réseaux à leur fusion au sein d'une structure transversale.

---

<sup>42</sup> Enquête de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011.

### Annexe III

- ◆ Dans certains départements, les structures porteuses des dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) sont également membres du CDIAE. A titre d'exemple, en région Aquitaine, les structures porteuses des DLA sont invitées et participent aux CDIAE de trois départements sur les cinq de la région. Leur présence est généralement appréciée par les UT. Toutefois, la fréquence des réunions peut parfois représenter une charge importante pour ces structures. Dans les deux départements où le DLA n'est pas associé, les Landes et les Pyrénées-Atlantiques, cette non-participation n'est pas liée à une position déterminée. En parallèle des structures porteuses de DLA, les fonds territoriaux de France Active<sup>43</sup> peuvent également être membres des CDIAE dans certains territoires. La mission considère qu'une participation de ces acteurs, en fonction des dossiers pour ne pas peser excessivement sur la charge de travail des structures porteuses, serait très pertinente dans l'ensemble des départements, notamment en cas de nouveaux conventionnements ou de structures confrontées à des difficultés.
- ◆ Plus globalement, la mission a constaté que la composition des CDIAE était nominative et ne prévoyait pas systématiquement des représentants titulaires et suppléants. Pour davantage de souplesse et garantir la participation de toutes les parties prenantes lors de chaque réunion du conseil, elle considère que l'arrêté préfectoral fixant la composition du CDIAE devrait automatiquement indiquer le nom du ou des suppléants de chaque membre titulaire.

#### **Proposition n° 9 : Revoir à la composition des CDIAE sur quatre points principaux :**

- ◆ **vis-à-vis des financeurs infra-départementaux des SIAE (communes, EPCI, PLIE) : leur diffuser *a minima* le compte-rendu du CDIAE afin de faire circuler l'information ou, *a maxima*, adapter la composition du CDIAE de manière à associer les financeurs infra-départementaux en fonction de l'ordre du jour et des structures examinées ;**
- ◆ **développer la mise en place de structures inter-réseaux au niveau régional et/ou départemental, représentatives de tous les types de SIAE et interlocuteur unique des financeurs ;**
- ◆ **encourager la présence aux CDIAE des structures porteuses de DLA et des représentations régionales de France Active ;**
- ◆ **prévoir systématiquement dans l'arrêté préfectoral de nomination et pour tous les membres des CDIAE, un (ou plusieurs) représentant(s) suppléant(s) afin de garantir la représentativité de chaque réunion à travers la présence du plus grand nombre de parties prenantes.**

Les CDIAE sont par ailleurs organisés au niveau départemental, qui constitue un échelon pertinent de mise en œuvre de la politique publique d'IAE.

**La mission considère en effet que les instances chargées du pilotage du dispositif d'IAE doivent avoir une connaissance fine des réalités de terrain et la capacité de gérer en direct les relations avec chacune des structures du territoire.** Le niveau régional serait donc trop loin du terrain pour répondre à ces exigences et le niveau départemental paraît bien adapté, à la fois échelon de proximité et bénéficiant d'une vision consolidée sur plusieurs bassins d'emploi.

---

<sup>43</sup> Pour davantage de précisions sur France Active, cf. annexe n° 7.

**2.1.1.2. Les missions reconnues par le code du travail à ces instances comprennent une tâche administrative d'émission d'avis sur les conventionnements et une fonction stratégique de promotion du secteur**

Les prérogatives du CDIAE sont définies à l'article R.5112-18 du code du travail.

**La mission du CDIAE est double :**

- ◆ **il émet des avis sur les demandes de conventionnement des structures et sur les demandes de concours du FDI ;**
- ◆ **il détermine la nature des actions à mener en vue de promouvoir les actions d'IAE ; à cette fin, il élabore un plan d'action pour l'IAE et veille à sa cohérence avec les autres dispositifs concourant à l'insertion, notamment le programme départemental d'insertion (PDI).**

L'instruction de la DGEFP n°2004/034 du 13 décembre 2004 relative à la programmation des crédits de l'État et du FSE pour l'IAE en 2005 prévoit explicitement l'élaboration de plans d'action relatifs à l'IAE, dans le cadre du CDIAE, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, en veillant en particulier à bien associer les collectivités territoriales compétentes dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle. Ces plans d'actions doivent tenir compte des orientations propres à l'IAE, des spécificités de chaque territoire et des objectifs nationaux du service public de l'emploi relatifs à l'accès et au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée et des bénéficiaires de minima sociaux.

Cette seconde mission doit conduire le CDIAE à :

- proposer des orientations stratégiques en fonction des besoins du territoire ;
- formuler des avis sur ces orientations stratégiques ;
- conduire des actions adaptées de mise en œuvre du plan d'action
- assurer une fonction de veille (connaître et analyser les besoins du territoire, l'existant en matière d'insertion et suivre les évolutions) ;
- statuer sur les situations de structures en difficulté ou sur des demandes particulières.

Pour accomplir ses missions, le CDIAE se réunit à une fréquence très variable selon les territoires. Le tableau suivant, fondé sur les départements visités par la mission, témoigne de cette diversité dans la mesure où la fréquence annuelle des réunions va de cinq dans les Landes à dix dans le Doubs. A l'échelle nationale, six CDIAE sont en moyenne organisés par an et par UT.

**Tableau 31 : Nombre de CDIAE organisés en 2011 dans les départements visités par la mission**

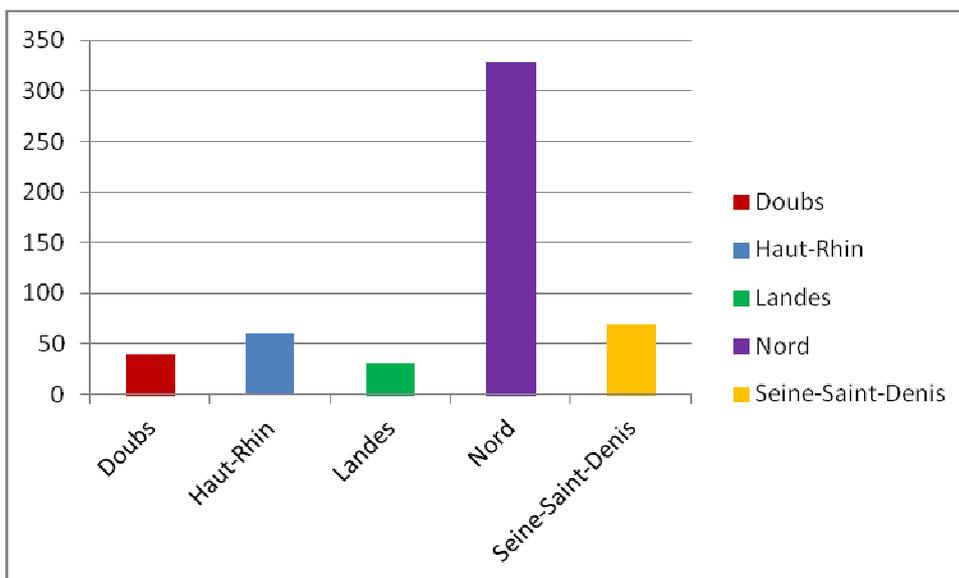
	Doubs	Haut-Rhin	Landes	Nord	Seine-Saint-Denis
Nombre de CDIAE organisés en 2011	10	9	5	6	7

*Source : Réponse des DIRECCTE au questionnaire de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011 – Traitement mission.*

Il est à noter que la fréquence des CDIAE n'est pas nécessairement corrélée au nombre de structures conventionnées dans le département (alors que le Doubs organise dix CDIAE par an, le département du Nord n'en prévoit que six).

## Annexe III

**Graphique 9 : Nombre de SIAE conventionnées en 2011, toutes catégories confondues, dans les départements visités par la mission**



Source : ASP – traitement mission.

Le CDIAE peut décider de mettre en place une commission restreinte afin de faciliter son activité et fluidifier les relations avec les SIAE. Cette commission a notamment un rôle de consultation de premier niveau pour les demandes de conventionnement qui ne présentent pas de difficulté particulière.

### **2.1.2. En dépit de leur fort potentiel, les CDIAE n'assurent pas leur fonction de pilotage stratégique du secteur et ne garantissent pas une coordination optimale des financeurs, rendant nécessaire leur modernisation**

#### **2.1.2.1. Les CDIAE n'ont pas de vocation stratégique et abordent à titre quasiment exclusif les financements étatiques sans réciprocité avec les autres financeurs en matière d'échanges d'informations**

Le CDIAE est une instance qui fait l'unanimité parmi les acteurs rencontrés par la mission, qu'il s'agisse de l'État ou des collectivités territoriales.

Cependant, et ce constat est également partagé par les acteurs rencontrés par la mission, **le potentiel de cette instance n'est aujourd'hui pas suffisamment exploité**, ce qui pèse *in fine* sur le rôle et la valeur ajoutée des CDIAE.

Ce constat conduit la mission à mettre en exergue deux lacunes dans le fonctionnement actuel des CDIAE.

- ◆ Tout d'abord, seule la première mission des CDIAE, à vocation administrative, est pleinement remplie en pratique alors que la seconde, à vocation stratégique et pourtant essentielle, est marginalisée.

L'ordre du jour des CDIAE organisés dans les départements visités porte souvent exclusivement sur la première mission de ces instances, à savoir une fonction strictement administrative consistant à rendre des avis sur les conventionnements de structures.

L'ordre du jour type d'un CDIAE est donc le suivant :

- point sur la consommation des crédits État, bourse aux postes ;

### Annexe III

- examen des demandes de conventionnement / renouvellements de conventionnement ;
- examen des demandes de FDI.

Les réunions des CDIAE sont rarement l'occasion d'animer la politique d'IAE sur le territoire et fixer les grandes orientations stratégiques avec les parties-prenantes qui, du fait de sa composition représentative, sont pourtant tous présents autour de la table.

A ce titre, tous les CDIAE n'ont pas formalisé un plan stratégique : en 2011, seuls 35 CDIAE avaient élaboré un tel document. Dans les départements visités par la mission, seuls deux CDIAE sur cinq ont ainsi mis en place un tel outil (le Doubs et la Seine-Saint-Denis)<sup>44</sup>.

#### **Le ciblage de l'action des CDIAE sur la première mission contribue à faire de ces instances une simple « chambre d'enregistrement » des conventionnements.**

L'encadré suivant décrit, à titre de contre-exemple, une bonne pratique constatée par la mission dans les Landes qui, malgré l'absence de plan stratégique, a su impulser une dynamique au sein du CDIAE.

#### **Encadré 1 : le CDIAE des Landes a mis en place en son sein des groupes de travail portant sur la consolidation et le développement de l'offre d'IAE sur le territoire ainsi que sur l'offre de moyens de transport au profit des demandeurs d'emploi et des salariés en insertion**

##### La consolidation et de développement de l'offre d'insertion sur le territoire landais

Ce groupe de travail interne au CDIAE est ciblé sur l'examen de la répartition de l'offre d'insertion dans les Landes, en vue de dégager des pistes d'actions visant à consolider et à développer cette offre d'insertion.

Cette analyse part du constat que le maillage territorial des SIAE n'est pas uniforme et que des zones géographiques sont ou risquent d'être (selon les prévisions) déficitaires en termes d'offres d'insertion.

Une vision dynamique du réseau actuel des SIAE est donc nécessaire pour :

- identifier les besoins présents et futurs en offre d'insertion sur le territoire ;
- déterminer quelles activités pourraient être porteuses pour des SIAE en difficultés ou de nouvelles structures.

Pour enrichir cette réflexion, le groupe de travail a vocation à s'élargir à d'autres partenaires tels que les chambres consulaires.

Le travail est actuellement en cours. Les conclusions seront communiquées aux acteurs locaux pour qu'ils s'en emparent et suscitent des initiatives locales.

##### L'offre de moyens de transport au profit des demandeurs d'emploi et salariés en insertion sur le territoire landais

Une étude réalisée auprès des SIAE en janvier 2010 a mis en évidence l'intérêt de mutualiser et valoriser les initiatives individuelles des structures visant à améliorer l'autonomie de leurs salariés dans des zones où des solutions aux problèmes de mobilité font défaut.

Ce groupe de travail vise à associer les SIAE, leurs réseaux, Pôle emploi, le conseil général des Landes ainsi que les communautés de communes confrontées à cette problématique de la mobilité (en premier lieu Maremme Adour Côte Sud et Le Grand Dax).

L'objectif, à terme, est de dégager des solutions en faveur de la mobilité du public. Cela pourrait passer par la création sur l'un de ces territoires d'une structure d'insertion qui aurait pour objet la mise à disposition de moyens de déplacement de toute nature au profit des demandeurs d'emploi et des salariés en parcours d'insertion.

Des journées d'appui AFPA ont été sollicitées pour accompagner le groupe de travail sur ces deux axes de travail, mettre en place des outils et faciliter la retranscription aux acteurs locaux.

*Source : UT des Landes – traitement mission.*

<sup>44</sup> Enquête de la DGEFP portant sur la mise en œuvre des modalités de conventionnement des SIAE en 2011.

### Annexe III

- ◆ La seconde lacune porte sur le caractère unilatéral du fonctionnement des CDIAE, se traduisant par une circulation de l'information « à sens unique » qui empêche une coordination efficace entre les financeurs des structures.

Les CDIAE sont l'occasion pour l'État de faire un point avec les partenaires extérieurs sur la programmation des crédits dédiés à l'IAE et sur les redéploiements intervenant dans le cadre de la bourse aux postes.

Au-delà, la procédure de conventionnement des structures implique la plupart du temps la diffusion, par l'État, des résultats des dialogues de gestion menés le plus souvent entre l'UT, Pôle emploi et la SIAE.

La mission considère que l'information délivrée par l'État dans le cadre des CDIAE est indispensable, d'autant que les autres financeurs ne versent généralement des aides qu'aux structures conventionnées. En outre, la communication des résultats des dialogues de gestion permet d'informer les financeurs sur l'état de ces structures.

**Il n'en demeure pas moins que les CDIAE, en ciblant quasiment exclusivement les financements étatiques, manquent de réciprocité en matière d'échanges d'informations. Il ne s'agit pas d'instances stratégiques de coordination entre acteurs.**

**Sauf exception, ils ne sont pas un lieu permettant la remontée des données des autres financeurs et la consolidation départementale d'une cartographie des financements de l'IAE, par l'intermédiaire notamment de tableaux de bord de suivi des aides permettant d'identifier clairement « qui donne quoi » à chaque structure conventionnée et sur la base de quels critères d'attribution.**

A titre de contre-exemple, la mission a constaté que le Doubs faisait figure d'exception, son CDIAE fonctionnant de manière efficace en termes de coordination des financeurs puisqu'il existe en son sein une formation spécifique prenant la forme d'une conférence des financeurs.

#### ***2.1.2.2. Des réformes récentes ont certes tenté de moderniser et dynamiser les CDIAE mais sans résultat à ce stade***

- ◆ En 2008, le plan de modernisation du secteur a incité les CDIAE à mettre en adéquation l'offre et les besoins d'IAE, à partir de diagnostics territoriaux

La redynamisation des CDIAE est un volet du plan de modernisation du secteur de l'IAE, prévu dans la circulaire du 13 août 2008. Son objectif était de conforter la place de ces instances dans les stratégies de développement d'une offre d'insertion de qualité dans les départements.

Avec l'entrée en vigueur des nouvelles modalités de conventionnement, les CDIAE sont considérés comme une instance de fédération des acteurs. En effet, la circulaire de la DGEFP de décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE précise explicitement que le CDIAE joue un rôle particulier dans la fonction de coordination des acteurs du territoire en vue de construire des réponses globales et cohérentes aux situations d'exclusion. Les objectifs opérationnels en termes de retour à l'emploi s'inscrivent ainsi dans les orientations stratégiques définies par le CDIAE et prennent en compte les enseignements résultant de la réalisation de diagnostics territoriaux.

La redynamisation prend appui sur l'instruction de la DGEFP n°2007/05 du 26 janvier 2007 relative à la réforme des CDIAE. Cette instruction dressait à l'époque un constat similaire à celui de la mission aujourd'hui : « le constat est largement partagé que les outils et conditions de ce dialogue stratégique en CDIAE peuvent être aisément réunis, mais qu'ils n'existent que partiellement ou parfois manquent ». Le but de cette instruction est de fixer un cahier des charges visant à doter les CDIAE d'outils d'analyse, d'expertise et de pilotage de l'offre d'insertion dans le département.

### Annexe III

Cependant, en pratique, cette redynamisation a pris la forme de trois chantiers de portée très limitée :

- l'organisation de sept séminaires interrégionaux des CDIAE d'octobre à fin novembre 2008 ;
- la tenue des assises nationales des CDIAE le 28 avril 2009 ;
- l'établissement de diagnostics territoriaux de l'IAE qui n'ont *in fine* pas tous été réalisés et ont rarement été actualisés pour les CDIAE ayant travaillé sur cet outil.

La circulaire de décembre 2008 prévoit la diffusion d'une instruction spécifique sur les CDIAE à l'issue des assises nationales de 2009 mais celle-ci n'a jamais été publiée. En revanche, un site Internet dédié a été créé suite à ces assises. Son utilité est cependant limitée et il n'est pas mis à jour.

Le chantier de redynamisation des CDIAE n'a donc pas abouti.

- ◆ Par une instruction de 2011, la DGEFP cherche à accroître la réactivité des CDIAE en matière de gestion de l'aide au poste

L'instruction de la DGEFP en date du 8 février 2011 relative à la dynamisation de la gestion des aides aux postes pour les EI et les ETTI préconise l'organisation régulière de CDIAE afin de soumettre les demandes des structures et les avenants aux conventions à la consultation sans retard.

L'objectif est de limiter les délais entre le dépôt de la demande, la signature de la convention, l'envoi de l'annexe financière à l'ASP, le début d'effet de la convention et le paiement des aides aux structures.

Si la mission manque de recul pour analyser l'impact de cette instruction récente sur la fréquence des réunions des CDIAE, elle constate que le nombre de CDIAE organisé en 2011 (entre cinq et dix dans les départements visités) est encore trop faible pour garantir une réactivité suffisante. L'organisation plus régulière de réunions est donc un enjeu majeur.

Il s'agit également de promouvoir des procédures simplifiées en cas d'urgence. D'autres modes de consultation qu'une réunion physique peuvent parfois être plus adaptés : conférence téléphonique, courriers électroniques, etc. Comme le précise l'instruction de 2011, si une présentation complète au CDIAE est nécessaire lors de l'établissement d'une nouvelle convention, une information accompagnée d'un bilan synthétique peut suffire pour un avenant. L'instruction de la DGEFP du 16 janvier 2012 relative au conventionnement des SIAE en 2012 va dans ce sens en précisant que le conventionnement pluriannuel peut donner lieu à une consultation du CDIAE selon des modalités allégées si le dossier ne présente pas de problème.

Les ajustements proposés par les instructions de 2011 et 2012 sont certes importantes mais il s'agit à l'avenir d'engager une réforme plus profonde des CDIAE.

#### ***2.1.2.3. Il est donc nécessaire de rénover ces instances afin d'en faire un levier structurant du pilotage de la politique d'IAE sur un territoire***

Pour éviter que le rôle des CDIAE ne soit limité à l'émission d'avis sur les conventionnements, la mission considère qu'il est essentiel de les transformer en instance de pilotage stratégique du dispositif de l'IAE au niveau du département et en instance de conduite opérationnelle de cette politique publique.

Si cette mission de pilotage est reconnue dans les textes, force est de constater qu'elle n'est pas accomplie sur le terrain et que le chantier de redynamisation n'a pas permis de revoir ce constat.

**Pour éviter un nouvel échec de la redynamisation des CDIAE, la mission identifie plusieurs conditions de réussite qui devront être réunies.**

- Pour réussir, la réforme devra tout d'abord être pilotée par la DGEFP et faire des DIRECCTE un relais, à la fois vis-à-vis du niveau national et du niveau départemental. Un fort degré d'accompagnement par ces directions est en effet fondamental pour cadrer le déploiement de la réforme. Au niveau national, le suivi de la réforme pourrait être structuré dans le cadre d'un comité de pilotage et par l'élaboration d'un cahier des charges précis.
- Une seconde condition de réussite de cette rénovation réside dans l'adhésion des membres des CDIAE à la réforme, en premier lieu les UT.
- Enfin, la procédure inaboutie de redynamisation lancée en 2008 peut être imputée à la mise en place en parallèle des nouvelles modalités de conventionnement, qui a constitué une réforme majeure nécessitant un travail important de déploiement sur le terrain. Devant de tels enjeux, la redynamisation des CDIAE a pu passer au second plan. Par conséquent, une troisième condition de réussite réside dans le choix du moment de la réforme, qui ne devra pas être concomitante d'autres chantiers majeurs pour les UT.

**Le CDIAE continuera à formuler des avis sur les conventionnements des structures car il s'agit là d'une mission importante. Le recours accru à des procédures allégées et l'organisation de réunions plus fréquentes devraient compenser la charge supplémentaire qu'implique l'accomplissement des nouvelles missions.**

La réforme des CDIAE permettra d'exploiter réellement le potentiel de ces instances. Elle sera structurée autour de deux axes.

- ◆ Le premier axe consiste à rendre effective la mission confiée aux CDIAE par le code du travail<sup>45</sup>. Cette mission serait structurée en quatre points.
  - Le pilotage stratégique se fondera nécessairement sur un diagnostic territorial partagé afin de faire correspondre au mieux offre d'IAE et besoins.

Ce diagnostic est d'autant plus important qu'une mauvaise adéquation entre offre d'IAE et besoins territoriaux est aujourd'hui constatée.

**Toutefois, pour mener à bien ce travail, la mission considère qu'il n'est pas nécessaire de bâtir un diagnostic territorial spécifique pour l'IAE, dans le cadre du CDIAE. Au contraire, il s'agit de partir des travaux réalisés ou en cours dans de nombreux territoires** en matière de diagnostics territoriaux, de gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, d'anticipation des mutations économiques, menés sur des bassins d'emploi ou des filières.

Un travail de capitalisation de ces différentes démarches doit donc être réalisé sous l'égide de l'UT à l'échelle du département afin d'alimenter l'élaboration d'un diagnostic unique, support de l'ensemble des dispositifs de la politique de l'emploi. La plus value de ce travail sera très élevée mais pour que celle-ci soit pérenne, il devra être régulièrement actualisé, en prenant également appui sur les démarches prospectives menées en parallèle dans les territoires.

- Le diagnostic territorial constituera le support du CDIAE pour construire les actions à promouvoir sur le secteur.

---

<sup>45</sup> Le CDIAE a un rôle stratégique de détermination des actions à mener en vue de promouvoir l'IAE sur le territoire.

### Annexe III

Ces actions peuvent tout d'abord porter sur la demande d'IAE, à savoir les publics cibles de ce dispositif. Sur ce point, il s'agira de déterminer, globalement, par financeur ou par type de SIAE, **quels publics devront être privilégiés en priorité, au regard des données du diagnostic**. En fonction des départements le dispositif sera prioritairement ciblé sur les DELD de plus de deux ans, sur les bénéficiaires du RSA et / ou sur les seniors, sur les jeunes, etc.

Ces actions peuvent ensuite cibler l'offre d'IAE, à savoir les structures, à travers la détermination d'une stratégie commune de développement des SIAE sur le département. Dans ce cadre, le CDIAE devra expliciter **quels secteurs d'activité seront encouragés dans le cadre des conventionnements et quel poids sera accordé à chaque type de structure**. A titre d'exemple, la forte implantation d'ACI dans le département du Nord et le faible nombre d'EI constitue un déséquilibre de l'offre d'IAE qui pourrait utilement être discuté au sein du CDIAE. Il s'agira également de déterminer **quelles zones géographiques**, au sein du territoire, feront l'objet d'un développement accru de l'IAE (ex. zones rurales, zones urbaines en difficulté, etc.). Par ailleurs, une « doctrine » en termes de déconventionnement de SIAE sera mise en place au sein de ces instances.

Enfin, ces actions porteront sur les entreprises classiques. Sur ce point, il s'agit de **valoriser la présence des partenaires sociaux au sein des CDIAE**. Le ciblage actuel de ces instances sur le conventionnement ne permet pas une participation active. Or, celle-ci est essentielle dans la mesure où **l'efficacité du secteur de l'IAE en termes d'insertion est très dépendante de sa capacité à établir des passerelles avec les entreprises classiques et les branches professionnelles**. En outre, le diagnostic identifiant les secteurs en tension et les métiers porteurs du territoire, il pourra utilement être le support de ces coopérations plus étroites à développer.

La détermination de ces différentes actions devra faire l'objet de points réguliers à l'ordre du jour des réunions des CDIAE.

- Ce travail stratégique devra faire l'objet d'un suivi afin de vérifier la pertinence des actions menées et leur capacité à répondre aux besoins identifiés dans le diagnostic territorial.

Le CDIAE sera ainsi en charge du suivi de la politique publique de l'IAE et de ses résultats, examinés de manière globale, à l'échelle du département. Ce travail de *reporting* prendra la forme de bilans annuels des actions menées, de consolidation des résultats en termes de retour à l'emploi ou de rapprochement de l'emploi. Une analyse par type de SIAE pourra être utile. Ce travail sera piloté en amont par l'État, en tant que chef de file de cette politique publique.

Ce suivi est aujourd'hui délaissé en raison du manque de temps. Toutefois, dans un souci d'efficacité de l'action publique, il est nécessaire de le renforcer.

- Enfin, un pilotage efficace suppose que le CDIAE ne soit pas une instance cloisonnée, ciblée exclusivement sur l'IAE.

Dans ce cadre, l'UT devra veiller à la bonne articulation entre les différents conseils et comités mettant en œuvre les dispositifs de la politique de l'emploi sur un territoire : service public de l'emploi départemental (SPED), éventuels comités départementaux *ad hoc* en charge du suivi des contrats aidés, etc.

Il s'agira également de veiller à l'articulation avec les autres politiques publiques susceptibles d'intervenir dans le champ de l'IAE, notamment la politique de la ville. Pour ce faire, une coopération pourrait être développée entre les CDIAE et les acteurs locaux de cette politique : préfets délégués à l'égalité des chances, sous-préfets chargés de la politique de la ville, délégués du préfet, etc.

## Annexe III

- ◆ Le deuxième axe de la réforme porte plus spécifiquement sur le financement de l'IAE et l'indispensable coordination que le CDIAE doit assurer entre les financeurs du secteur.

**La mission considère qu'une circulation de l'information transparente est une garantie indispensable à la bonne mise en œuvre de cette politique publique.**

Cette transparence doit être recherchée également afin d'éviter les éventuelles relations clientélistes qui peuvent se nouer entre une structure et ses financeurs. Elle est ainsi une manière d'éviter tout conflit d'intérêt.

Chaque financeur pourrait ainsi indiquer en début d'année les montants qu'il a l'intention de consacrer aux SIAE et les critères d'attribution des aides au regard de la catégorie de structure, des publics pris en charge, des secteurs d'activité couverts, etc.

En fin d'année, un bilan sera présenté par chaque financeur.

Afin d'assurer une plus grande lisibilité des financements, l'UT consolidera les données ainsi communiquées en CDIAE dans un tableau de bord présentant une double entrée, par financeur et par type de structure. La DGEFP pourrait utilement diffuser un modèle par circulaire.

Ce deuxième axe de travail des CDIAE pourra prendre la forme d'une conférence des financeurs.

**Proposition n° 10 : Faire des CDIAE un levier structurant du pilotage de la politique d'IAE sur les territoires :**

- ◆ rendre effective la mission confiée aux CDIAE par le code du travail en matière de promotion du secteur ;
- ◆ assurer au sein des CDIAE la coordination entre tous les financeurs des structures par la mise en place d'une réelle réciprocité des échanges d'informations et ainsi renforcer la transparence du financement du secteur.

### **2.2. Organisées au niveau régional ou départemental en fonction des territoires et sous des formes variables, les conférences de financeurs ne sont pas systématiques mais constituent des outils très pertinents**

#### **2.2.1. Les conférences des financeurs ne sont pas organisées de façon systématique dans les territoires visités par la mission**

##### **2.2.1.1. Trois territoires visités par la mission ont organisé une conférence des financeurs sur la période récente, selon des modalités très différentes**

Lors de ses déplacements, la mission a observé que des conférences de financeurs n'étaient pas systématiquement organisées, au sein ou en dehors des CDIAE, pour coordonner les acteurs. Pourtant, elle considère qu'il s'agit d'un levier puissant en termes de gouvernance de ce secteur qui mobilise des financements d'origine très variée.

Il est à noter, dans la continuité des remarques formulées par la mission au regard des CDIAE, qu'en l'absence de conférence des financeurs sur un territoire, le CDIAE ne joue pas le rôle de conférences des financeurs. Dans cette hypothèse, il n'existe donc aucune instance de coordination des financements.

La conférence des financeurs est un outil assez souple, pouvant prendre diverses formes. Trois territoires visités par la mission ont eu recours à une telle instance sur la période récente, selon des modalités très différentes.

### Annexe III

- Dans le Doubs, la conférence des financeurs est une instance départementale formalisée au sein du CDIAE, se réunissant régulièrement pour échanger sur le financement du secteur ;
- En Alsace, une conférence des financeurs est organisée régulièrement au niveau régional depuis 2010 pour piloter le problème spécifique de la baisse des crédits du fonds social européen (FSE) ;
- En Aquitaine, une conférence des financeurs a été organisée de manière ponctuelle en 2009 au niveau régional ; elle a donné lieu à la réalisation d'une synthèse des financements mais sa portée est limitée.

*A contrario*, les départements du Nord et de Seine-Saint-Denis n'ont pas mis en place de conférence des financeurs.

La conférence des financeurs regroupe *a minima* l'État et les différentes collectivités territoriales qui octroient des aides au secteur de l'IAE sur un territoire (conseil général mais également conseil régional, communes et EPCI, PLIE). Ce financement étant très variable selon le département<sup>46</sup>, la composition peut changer d'une conférence à une autre. Le champ couvert par la conférence est également variable selon le territoire puisque la réunion peut aborder l'ensemble du financement du secteur ou un aspect spécifique de celui-ci.

#### ◆ Organisation de la conférence des financeurs dans le Doubs

La conférence des financeurs est une réunion interne au CDIAE et se réunit de façon régulière. L'État bénéficie ainsi d'une vision consolidée des financements versés par les collectivités territoriales.

Concrètement, cette coordination se traduit de la manière suivante :

- l'État détermine le financement octroyé à la structure (ou le nombre de postes conventionnés s'il s'agit d'une EI ou d'une ETTI) sur la base des résultats du dialogue de gestion ;
- le dossier de conventionnement est soumis pour avis au CDIAE ;
- sur la base du financement de l'État, les autres financeurs déclinent leurs subventions et transmettent leurs décisions à l'UT (leur participation est donc conditionnée au montant versé par l'État) ;
- l'UT réalise un tableau de bord par bassin d'emploi et par SIAE, permettant de cartographier les montants versés par chacun aux structures.

Cette conférence des financeurs est organisée en étroite collaboration avec le conseil général. Il est à noter que l'ensemble des financeurs joue le jeu de la remontée d'informations auprès de l'UT. Il s'agit là d'une condition de réussite fondamentale de cet outil.

Contrairement aux deux autres conférences des financeurs analysées par la mission, celle du Doubs est la plus régulière et celle couvrant le plus large champ thématique.

#### ◆ Organisation de la conférence des financeurs en Alsace

Une conférence des financeurs a été organisée fin 2010 à l'échelle régionale pour traiter d'un problème particulier, la baisse du FSE sur la fin de la programmation. Elle a ensuite été convoquée sous cette forme deux fois par an pour traiter de cette même question et des réponses apportées.

---

<sup>46</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de financement du secteur de l'IAE par les financeurs autres que l'État, cf. annexe n° 1.

### Annexe III

La réunion des financeurs est donc thématique et ne couvre pas tous le champ du financement de l'IAE. Elle n'a pas vocation au départ à s'inscrire dans le cadre institutionnel habituel de la gouvernance du secteur, dont le cadre demeure le CDIAE. Elle a constitué une réponse à un problème particulier pour lequel la DIRECCTE a estimé qu'une réponse régionale était mieux adaptée.

Cependant, la situation de l'Alsace est particulière. Il s'agit d'une région de taille modeste et plutôt intégrée en ce qui concerne les orientations des collectivités territoriales. Ainsi, les conseils généraux, s'ils affichent des différences dans leurs stratégies, ont des méthodes de travail similaires et échangent beaucoup entre eux. Par ailleurs, les discussions en cours sur la création d'une collectivité unique contribuent à améliorer cette coopération.

Ainsi, la tenue de réunions de financeurs au niveau régional est plus facile et pertinente en Alsace que dans d'autres régions moins homogènes. De plus, l'échelon régional est pertinent également pour les réseaux dans la mesure où la quasi-totalité des structures sont adhérentes de l'URSIEA (l'union régionale des SIAE).

Si ces réunions sont à ce jour une réponse pragmatique apportée au problème de la baisse du FSE, l'intérêt montré par l'ensemble des participants fait qu'il est probable qu'elles lui survivent.

Concrètement, cette réunion est organisée sous l'égide de la DIRECCTE. Elle rassemble autour de l'État le conseil régional, les conseils généraux des deux départements, l'URSIEA ainsi que la FNARS.

C'est dans ce cadre qu'a été décidé, dans un contexte de limitation des crédits, de suspendre l'agrément de nouvelles structures dans le cadre des CDIAE à titre conservatoire, dans l'attente d'un cadre stratégique permettant d'évaluer les besoins.

#### ◆ Organisation de la conférence des financeurs en Aquitaine

L'Aquitaine n'a pas de conférence régionale formalisée mais la DIRECCTE a organisé en 2009, de façon ponctuelle, une réunion des financeurs.

Cette réunion, qui s'est tenue au niveau régional et peut s'apparenter à une conférence des financeurs, a permis à la DIRECCTE d'élaborer une synthèse sous la forme d'une cartographie des financements par type de SIAE, par département et par financeur.

Toutefois, aucune réunion n'a été organisée depuis cette date et le travail de synthèse réalisé a fait l'objet d'une actualisation très limitée.

Même s'il a pu être difficile de récupérer les données de l'ensemble des conseils généraux, le retour d'expérience sur cette conférence est plutôt positif. La principale raison de sa non-reconduction réside dans la charge trop importante que représenterait l'organisation annuelle d'une telle réunion à l'échelle d'une région aussi vaste que l'Aquitaine.

**Les expériences des départements visités par la mission sont intéressantes car elles montrent que la conférence des financeurs doit faire l'objet de modalités souples de mise en œuvre, variables selon les territoires.** Ainsi, si cette réunion est possible en Alsace, du fait de la taille limitée de cette région comprenant deux départements, elle sera moins pertinente à cette échelle en Aquitaine. Dans cette région, il sera ainsi plutôt recommandé d'organiser les conférences des financeurs au niveau départemental, dans le cadre des CDIAE.

**2.2.1.2. Sans prendre la forme d'une conférence des financeurs, certains territoires ont mis en place des procédures régionales de coordination entre financeurs ciblées sur les SIAE en difficulté**

La mission a constaté lors de ses déplacements que certains territoires avaient formalisé une procédure de coordination entre financeurs vis-à-vis des SIAE en difficulté. Cette procédure est le plus souvent régionalisée et se distingue des éventuelles conférences de financeurs.

A titre d'exemple, les régions Aquitaine et Franche-Comté ont mis en place de tels outils.

- ◆ En Aquitaine, le dispositif d'accompagnement des SIAE en difficulté est mis en place à travers un partenariat entre Aquitaine Active et la structure inter-réseaux (le GARIE)<sup>47</sup>.

L'objectif est triple : limiter les interventions en urgence ; professionnaliser et informer les structures ; organiser l'intervention et la liaison entre les acteurs du territoire lors de l'accompagnement d'une SIAE en situation de défaillance, proche de la cessation de paiement.

La procédure se traduit notamment par la mise en place d'une offre coordonnée entre les différents acteurs susceptibles d'accompagner ces structures.

La situation de crise au sein d'une SIAE donne lieu à la mise en place d'un comité de pilotage réunissant les acteurs territoriaux : État, conseil général, conseil régional, structure porteuse du DLA, GARIE, etc. Ce comité décide, en fonction des problématiques identifiées, du type d'intervention à mener : intervention classique (orientation de la structure vers un accompagnement par le DLA) ou intervention d'urgence (déclenchement du dispositif SIAE en difficulté en lien avec le conseil régional). Cet accompagnement spécifique permet l'intervention rapide d'un consultant présélectionné sur une mission de montage d'un plan de restructuration.

Ce dispositif conduit à organiser des réunions régulières entre la DIRECCTE, le conseil régional, le GARIE et Aquitaine Active pour fixer des orientations partagées vis-à-vis de ces actions régionales.

- ◆ En Franche-Comté, une procédure équivalente est prévue pour les structures en difficulté.

Dans cette région, un groupe se réunit deux fois par an en vue d'analyser la santé financière des structures. Les collectivités territoriales participent. Ce groupe prend la forme d'un comité de pilotage.

Dans le cadre de ce comité de pilotage a été institué un mécanisme d'alerte visant la détection des problèmes financiers des structures le plus en amont possible.

Une fois l'alerte donnée, un accompagnement spécifique est prévu par Franche-Comté Active et la structure porteuse du DLA.

Le groupe qui anime cette procédure est par ailleurs mandaté par les CDIAE pour analyser la situation financière en amont du conventionnement.

---

<sup>47</sup> Source : plaquette de présentation du dispositif.

## 2.2.2. Les conférences de financeurs constituent pourtant des outils pertinents de coordination qui mériteraient d'être développés

### 2.2.2.1. Les conférences de financeurs sont des leviers indispensables de la coordination entre acteurs sur un territoire

L'intérêt de la conférence des financeurs dépasse le champ de l'IAE et a été préconisée par de nombreux rapports dans les dix dernières années, spécialement dans le cadre de la formation professionnelle.

- ◆ En 2004, le rapport de Jean Marimbert sur le rapprochement des services de l'emploi a fait référence à ce levier en préconisant *de généraliser les démarches de coordination des doctrines d'emploi des fonds dans le cadre de conférences des financeurs (...), mais aussi de laisser aux responsables opérationnels les marges de manœuvre nécessaires pour accommoder les règles et les critères, afin de pouvoir tricoter le bon parcours.*
- ◆ En 2007, le rapport sénatorial d'information de Jean Claude Carle et Bernard Seillier (« formation professionnelle : le droit de savoir ») fait au nom de la mission commune d'information sur la formation professionnelle, met également en exergue ce type de mécanisme et cite des exemples de conférences organisées dans le cadre de certaines restructurations d'entreprise. Il rappelle notamment que ce mécanisme permet de détecter les complémentarités, de prendre en charge les besoins « orphelins », ne faisant pas l'objet de financements, et d'encourager les synergies financières.
- ◆ Les annexes de la circulaire DGEFP n°2010-24 du 22 octobre 2010 relative à la participation des DIRECCTE à l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de plans régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP) encouragent par ailleurs l'organisation de conférences des financeurs dans le domaine de la formation. Il s'agit là d'une véritable reconnaissance de ce levier : si quelques régions avaient déjà eu recours à ce type de mécanisme, c'est la première fois qu'un texte réglementaire mentionne explicitement ce partenariat.
- ◆ Enfin, plus récemment, le rapport du groupe de travail « emploi, travail, formation professionnelle » animé par Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012 a préconisé ce dispositif dans le but d'assurer une meilleure gouvernance des politiques de l'emploi et afin de réduire les déperditions d'énergie en les rendant plus cohérentes et efficaces.

Ce procédé est particulièrement efficace dans le cadre de l'exercice d'une compétence de financement partagée car il permet de décloisonner les financements. Il peut prendre des formes variées, du simple colloque à des réunions plus régulières et formalisées. La conférence des financeurs renvoie ainsi à des pratiques diverses et ses modalités de fonctionnement sont pour une large part indéterminée<sup>48</sup>.

**La mission considère que le secteur de l'IAE faisant l'objet de financements provenant de sources très variées<sup>49</sup>, il s'agit d'une politique publique pour laquelle le mécanisme de la conférence des financeurs est particulièrement intéressant.**

- ◆ ***A minima*, ce levier permet de rendre lisible les aides versées au secteur par chaque financeur, de procéder à une diminution des financements croisés et ainsi accroître la cohérence de la politique publique dédiée à l'IAE.**

---

<sup>48</sup> DGEFP, Les notes du département des synthèses, « Les conférences des financeurs », numéro 4, mars 2011.

<sup>49</sup> Pour davantage de précisions sur le mode de financement du secteur de l'IAE, cf. annexe n° 1.

- ◆ ***A maxima*, ce levier est le vecteur d'une stratégie unique de versement des financements, à travers l'édition de critères d'attribution communs mis en œuvre de manière opérationnelle au sein des CDIAE.**

### ***2.2.2.2. Ces conférences devraient être organisées selon des modalités à adapter aux particularités des territoires***

Compte tenu des nombreux avantages de la conférence des financeurs, la mission considère qu'il serait pertinent de les rendre systématiques dans l'ensemble des territoires. Tous les financeurs de l'IAE gagneraient à la mise en place d'un tel procédé, permettant de rendre compte des financements mobilisés sur un secteur et de coordonner au mieux les acteurs, notamment en procédant à la rationalisation des aides susceptibles d'être redondantes vis-à-vis de telles ou telles structures. Une telle instance permettrait ainsi de mettre un terme au cloisonnement des financeurs et au versement d'aides juxtaposées sans vision stratégique du secteur. Elle pourrait, *a maxima*, encourager, sur un territoire, l'alignement de l'ensemble des financements publics du secteur sur les critères d'attribution utilisés par l'État dans le cadre de la modulation des aides proposée par la mission.

**L'organisation de telles conférences, pour être efficace, doit toutefois veiller à réunir un certain nombre de conditions de réussite.**

- La principale condition de réussite du procédé réside dans la grande souplesse qu'il convient de laisser aux territoires dans les modes d'organisation de ces conférences. En effet, selon la taille de la région, sa situation socio-économique et ses besoins en termes d'IAE, les modalités de mise en place de cet outil pourront varier. Un trop fort degré d'encadrement de ce dispositif pourrait s'avérer contre-productif. A titre d'exemple, l'organisation d'une conférence à l'échelle régionale au sein d'un territoire très vaste comprenant des départements très hétérogènes ne sera pas très pertinente et représentera une charge de travail telle que cette réunion ne sera pas suffisamment fréquente et découragera la participation effective de tous les financeurs. *A contrario*, l'organisation d'une conférence à l'échelle régionale au sein d'un territoire de plus petite taille et comprenant un nombre de départements homogènes sera beaucoup plus envisageable. Il s'agit donc de bien veiller à la souplesse du mécanisme.
- La conférence des financeurs doit par ailleurs être animée par un chef de file qui en assure la préparation, l'organisation, le pilotage et les productions. La mission considère que l'État constitue l'acteur le plus adapté pour jouer ce rôle. Unanimement reconnu comme chef de file par les collectivités territoriales rencontrées par la mission, il est garant d'un certain recul et d'une objectivité résultant de son pilotage uniforme du dispositif d'IAE sur l'ensemble du territoire national.
- Afin d'assurer la coordination des financeurs de manière exhaustive et représentative, cette conférence devra réunir tous les financeurs de l'IAE. Dans le cas contraire, sa composition pourra peser sur sa légitimité et nuire à la crédibilité des orientations adoptées. En revanche, si la mission considère que la présence de tous les financeurs est indispensable, elle ne préconise pas nécessairement la participation des représentants du secteur de l'IAE (têtes de réseaux régionales ou départementales, structures inter-réseaux régionales ou départementales). En effet, l'objet de cette instance est bien de coordonner les financements et à ce titre la présence des bénéficiaires de ces aides n'est pas nécessairement adaptée. Leur rôle de lobbying devrait rester extérieur à la conférence afin d'en faire un lieu neutre, d'autant que la conférence sera notamment l'occasion de traiter du sujet de l'articulation des financements versés aux têtes de réseaux.

### Annexe III

- La conférence des financeurs devrait déboucher sur un produit synthétisant les prises de position des financeurs, les orientations adoptées, les informations fournies sur les stratégies de financement de chacun et sur les montants mobilisés au titre de l'IAE. Un tableau de bord est donc indispensable. Il serait actualisé lors de chaque conférence. Au-delà, des comptes-rendus seront également systématiquement rédigés. Ces documents pourront utilement être diffusés aux CDIAE.
- Il n'est pas utile de prévoir une fréquence trop importante pour ces réunions, d'autant qu'il s'agit d'assurer une complémentarité avec les CDIAE, qui, pour leur part, doivent être plus régulièrement réunis. Ainsi, la mission considère qu'une ou deux conférences des financeurs par an pourrait suffire (par exemple une conférence organisée pour la fixation des montants et une autre pour la réalisation d'un bilan).
- Enfin, il est très important que la conférence des financeurs ne soit pas vécue comme la mise en place d'une nouvelle structure se juxtaposant à d'autres instances avec lesquelles elle pourrait être redondante. Par conséquent, il s'agit de bien veiller à assurer une coordination adéquate avec les CDIAE. C'est la raison pour laquelle la mission propose des scénarios visant à assurer la complémentarité des deux instances.

Les scénarios proposés se distinguent par le niveau territorial d'organisation de la conférence, régional ou départemental. Ils visent à réunir les conditions de réussite identifiées par la mission, en particulier la préservation d'une souplesse de mise en œuvre du mécanisme.

◆ Scénario n°1 : la conférence des financeurs est organisée au niveau régional

Cette conférence serait pilotée par la DIRECCTE et réunirait, au niveau régional, l'ensemble des financeurs de l'IAE du territoire.

Cette hypothèse implique nécessairement pour les CDIAE d'exercer un rôle de relais départemental de la conférence. Cette fonction de relais sera assurée sur la base du deuxième axe de la réforme des CDIAE proposée par la mission (cf. recommandation n° 11) visant à développer la coordination entre les financeurs du secteur au sein de cette instance. Elle impliquerait, pour les CDIAE, une remontée des données financières consolidées au niveau départemental vers le niveau régional.

Une conférence régionale a le mérite d'organiser une coordination à un échelon complémentaire de celui du CDIAE, et ainsi de permettre une consolidation supra-départementale pertinente. L'organisation d'une conférence à cette échelle est d'autant plus adaptée qu'elle permettrait d'agir, concernant les financements de l'État et du conseil régional, sur la répartition des financements entre les départements. Ce niveau a également l'avantage de dépasser certains clivages locaux. Toutefois, une telle conférence ne sera pas adaptée à toutes les régions.

◆ Scénario n°2 : la conférence des financeurs est organisée au niveau départemental

Selon la mission, une conférence des financeurs départementale doit impérativement être intégrée au sein des CDIAE afin d'éviter les redondances. En ce sens, la conférence départementale correspondrait au deuxième axe de la réforme des CDIAE proposée par la mission (cf. recommandation n° 11) visant à développer la coordination entre les financeurs du secteur au sein de cette instance.

## Annexe III

Il s'agirait donc dans cette hypothèse d'une formation *ad hoc* du CDIAE, réunissant l'État et les collectivités territoriales. Contrairement à la composition classique du CDIAE, la conférence des financeurs pourrait intégrer en son sein des financeurs non membres du CDIAE (ex. toutes les communes – ou regroupements sous forme d'EPCI – intervenant dans le dispositif) et ne pas comprendre certains participants traditionnels du CDIAE (ex. les partenaires sociaux et les représentants de l'IAE).

Cette conférence serait pilotée par l'UT. Son organisation au niveau départemental ne doit pas entraver la participation du conseil régional qui, en tant que financeur de l'IAE, doit être membre de la conférence.

Ce scénario a l'avantage de la simplicité (la conférence est assurée au sein du CDIAE) mais il ne permet pas, contrairement au scénario n°1, une consolidation régionale des financements et une coordination supra-départementale. Or, si l'échelon départemental demeure le centre de gravité du fait du caractère très local des partenariats qui se créent autour des SIAE, une harmonisation et une animation régionales sont importantes. Une option pourrait donc consister à transmettre les produits de la conférence (tableau de bord et compte rendu) à la DIRECCTE afin qu'elle assure un pilotage sur l'ensemble de la région par l'intermédiaire d'une synthèse.

**Quel que soit le scénario retenu, l'établissement d'une conférence des financeurs ne doit pas conduire le CDIAE à se dessaisir du sujet du financement versé au secteur. Dans la première hypothèse, le CDIAE est un relais départemental de la conférence régionale, alimentant ainsi le travail de cette conférence. Dans la seconde hypothèse, il est l'instance organisant cette conférence.** De la même façon, une conférence des financeurs organisée au niveau régional ne serait pas assimilable à un conseil régional de l'IAE (CRIAE) car sa mission est plus restreinte, la conférence des financeurs n'abordant que le sujet du financement.

**Proposition n° 11 : Organiser des conférences de financeurs chargés de coordonner les aides versées au secteur, de mettre un terme au cloisonnement des acteurs, d'assurer la lisibilité, la transparence et la cohérence du financement de l'IAE, voire de dégager une stratégie commune en matière de critères d'attribution. Ces conférences seraient mises en place au niveau départemental au sein des CDIAE ou au niveau régional, en complémentarité de CDIAE « relais ». Leurs modalités d'organisation seraient souples afin de permettre une adaptation aux particularités des territoires.**

### **2.3. La participation des financeurs autres que l'État aux conventionnements et dialogues de gestion n'est pas suffisamment active alors même qu'elle pourrait améliorer significativement la coordination des financements**

#### **2.3.1. Les collectivités territoriales financeurs de l'IAE ne sont jamais signataires des conventionnements dans les départements visités par la mission alors même que l'élaboration de conventions multilatérales serait très utile**

##### **2.3.1.1. La multiplicité des financeurs de l'IAE sur un territoire n'est pas prise en compte dans les modalités de conventionnement actuelles**

La procédure de conventionnement entre la structure et l'État constitue un élément central de discussions lors des CDIAE, les membres de cette instance étant chargés de formuler un avis sur les nouvelles conventions et leurs renouvellements.

### Annexe III

Par ce biais, les financeurs autres que l'État (conseil régional, conseil général, etc.), en tant que membres du CDIAE, participent pleinement à la procédure de conventionnement, décrite pour chaque type de structure dans les articles R.5132-1 (EI), R.5132-11 (AI) et R.5132-27 (ACI) du code du travail<sup>50</sup>.

Toutefois, cette participation des collectivités territoriales se limite à l'avis rendu en CDIAE et ne se traduit pas par une signature de la convention. La mission considère que cette participation n'est pas suffisante pour engager véritablement les financeurs.

Cette situation apparaît d'autant plus contradictoire que le conventionnement de l'État constitue généralement une condition à remplir par la structure pour être éligible aux financements de tous les financeurs. Or, seuls la structure, l'État et, le plus souvent, Pôle emploi, sont signataires de la convention.

Si l'ensemble des départements visités par la mission n'ont pas prévu de conventions multilatérales entre la structure et ses financeurs, certains territoires ont mis en place des dossiers uniques de demande de subventions pour les structures, ce qui constitue une option *a minima* intéressante.

Pendant, ces dossiers sont rarement réellement uniques, dans le sens où ils ne couvrent pas de manière exhaustive l'ensemble des financeurs d'un territoire. En effet, il s'agit le plus souvent de dossiers mutualisés entre l'État et le conseil général, qui représentent certes les deux plus importants financeurs de l'IAE. Il ne prend donc pas en compte les financements supplémentaires pouvant être mobilisés par ailleurs, notamment par le conseil régional. S'il s'agit d'un outil permettant de franchir une première étape dans la coordination des financements, et surtout une simplification des démarches pour les structures, il existe encore des marges de progression. En outre, dans tous les cas, l'instruction et le calendrier de versement des financements restent distincts.

Lorsqu'ils existent, ces dossiers uniques résultent d'initiatives locales. En effet, si la circulaire de la DGEFP de décembre 2008 sur les nouvelles modalités de conventionnement des SIAE prévoit la mise en place d'un dossier unique de demande de subvention quel que soit le type de SIAE, ce dossier ne couvre que les financements versés par l'État.

A titre d'exemple, depuis cette année, un dossier unique de demande de subvention a été élaboré entre l'UT et le conseil général de Seine-Saint-Denis, comprenant un volet spécifique pour le financement provenant de celui-ci. Ce dossier résulte directement d'un souhait de simplification des procédures. Toutefois, l'instruction reste distincte, tout comme le calendrier. Seule la demande en provenance de la structure est unique. A terme, l'idée serait d'avoir une instruction commune des dossiers entre les deux financeurs.

#### **2.3.1.2. Il s'agit donc d'encourager la mise en place de conventions multilatérales entre la structure et l'ensemble de ses financeurs ou, a minima, l'instauration d'un dossier unique de demande de subvention**

Le conventionnement dépasse largement la question des aides versées par l'État aux structures puisqu'il détermine la décision de financement des autres financeurs. Il serait donc logique que ceux-ci soient signataires de la convention.

Dans ce cadre, la mission propose plusieurs scénarios. Dans les deux hypothèses, l'État conserve un rôle de chef de file.

- ◆ Scénario *a maxima* : tous les financeurs sont signataires de la convention

---

<sup>50</sup> Les règles applicables aux ETTI ne sont à ce jour pas mentionnées dans le code du travail, conséquence d'une erreur matérielle intervenue lors de la recodification de 2008. Un projet de décret en Conseil d'État est en cours mais n'a pas encore fait l'objet d'une publication. Cf. annexe n° 1.

### Annexe III

Ce scénario consiste à renforcer la participation des financeurs lors de la procédure de conventionnement. Dans un tel cadre, au-delà de l'avis rendu au sein des CDIAE, les financeurs seront signataires de la convention, au même titre que l'État et Pôle emploi.

Au-delà de la portée symbolique d'un tel acte, ce scénario permet de rendre lisible les financements mobilisés par chaque financeur vis-à-vis de chacune des structures dans la mesure où **les montants prévisionnels alloués seront inscrits dans la convention**.

Cet engagement sera cependant variable en fonction des modalités de versement des aides.

- Dans le cas de financement forfaitaire, le montant mobilisé par chaque financeur sera inscrit dans la convention, au même titre que le nombre de postes conventionnés par l'État pour les EI et les ETTI.
- Dans le cas de financement modulé, la convention, ou son avenant annuel, permettra de déterminer le montant de l'aide, au même titre que le financement alloué par l'État aux ACI et aux AI.
- En revanche, en cas de financement par appels à projet, les montants prévisionnels ne seront pas nécessairement connus au stade du conventionnement. Dans cette hypothèse, la collectivité territoriale concernée, si elle considère que le projet défendu par la structure est solide et que celle-ci est éligible à son financement, signe la convention sans s'engager sur un montant. Cet engagement autorisera la structure à candidater sur les appels à projet. A titre d'exemple, si le conseil général du département de X verse des financements par appel à projet, seules les structures conventionnées avec lui pourront répondre à ces appels à projet.

Lorsqu'un financeur refuse de signer une convention, il n'allouera pas d'aides à la structure concernée. Toutefois, ce choix n'aura pas d'impact sur les financements versés par les signataires.

En revanche, dans l'hypothèse où un conventionnement fait l'objet de nombreux refus de signatures, ceux-ci se manifesteront par un avis négatif du CDIAE et donc par une absence de conventionnement.

Dans la continuité de la circulaire de décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE, qui prévoyait une annexe contenant un modèle de convention, la DGEFP pourrait utilement diffuser une nouvelle circulaire comportant un modèle revu de convention, contenant des volets spécifiques par type de financeur (État, conseil régional, conseil général, EPCI, communes, etc.).

Afin de donner une force juridique plus contraignante à ce scénario, la mission propose par ailleurs la publication d'un décret modifiant les dispositions réglementaires du code du travail relatives au conventionnement et notamment, dans le cas des EI, l'article R.5132-1 qui dispose qu'« après la consultation du CDIAE, et en tenant compte de l'offre existante pour assurer un développement équilibré des actions d'insertion, le préfet peut conclure les conventions prévues à l'article L. 5132-2 avec des EI, quelle que soit leur forme juridique, apportant un soutien effectif aux personnes mentionnées à l'article L. 5132-1 ». Ce décret pourrait ainsi ajouter une disposition selon laquelle la convention est signée par le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire et le président d'EPCI allouant, ou susceptible d'allouer, une aide financière à la structure.

Cependant, une telle option est ambitieuse car elle suppose que tous les financeurs acceptent de s'engager vis-à-vis de chaque structure du territoire et d'indiquer les montants prévisionnels versés, hors cas des appels à projet. Cette option suppose donc une harmonisation minimale des calendriers d'instruction des dossiers entre financeurs. La libre administration des collectivités territoriales s'oppose par ailleurs à ce qu'un tel scénario soit rendu obligatoire. Il sera donc dépendant des jeux d'acteurs locaux.

**C'est la raison pour laquelle la mission propose également un scénario *a minima*, consistant à mettre en place un dossier unique de demande de subvention dans chaque département. Ce scénario est en effet moins engageant pour les financeurs au sein des territoires où la coordination n'est pas encore suffisamment mature.** Il peut donc constituer un préalable à la mise en place de conventions multilatérales.

- ◆ Scénario *a minima* : un dossier dématérialisé et unique de demande de subvention est instauré dans chaque département

Ce scénario consisterait à mettre en place au niveau départemental un dossier unique de demande de subvention quel que soit le financeur.

La mission considère qu'il serait très pertinent que ce dossier soit dématérialisé. En effet, elle a observé au cours de ses déplacements que bon nombre de financeurs utilisaient encore le support papier, source de complexité et de charge de travail supplémentaire pour les structures lorsqu'il existe un dossier par financeur, situation la plus courante.

*A contrario*, la mission a constaté que les territoires ayant mis en place des outils dématérialisés n'ont pas prévu leur ouverture aux autres financeurs. A ce titre, le territoire Aquitain, où un outil statistique dématérialisé a été mis en place à l'échelle de la région, offre un exemple. Cet outil est pertinent puisque toutes les SIAE utilisent le logiciel pour demander des subventions à l'État et élaborer le bilan (qualitatif et financier) des conventions passées. Lors de la mise en place de l'outil, les éventuels dossiers communs départementaux entre l'État et le conseil général ont fait l'objet d'une dématérialisation. Toutefois, dans les autres départements, cet outil n'a pas permis à ce jour d'aboutir à une ouverture aux autres financeurs, ni pour la demande de subvention, ni pour l'utilisation des bilans. Il s'agit pourtant de données utiles, support des dialogues de gestion.

La mise en place dans tous les départements d'un dossier dématérialisé et unique quel que soit le financeur constituerait donc une véritable avancée dans la coordination des financeurs et une source importante de simplification des tâches administratives des structures.

Ce dossier unique ne suppose pas nécessairement une instruction commune des demandes de subvention. En revanche, il pourrait utilement être assorti d'une harmonisation des calendriers d'attribution des aides.

Pour mettre en place un tel dossier, la DGEFP pourrait s'appuyer sur la circulaire de décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE. En effet, ce texte souligne explicitement que « parmi les pratiques de concertation mises en place avec les collectivités locales, il existe déjà dans certains départements, un dossier de demande de subvention, commun aux services de l'État et aux collectivités locales. Dans l'hypothèse où une telle démarche n'a pas encore été initiée dans votre département, vous trouverez en annexe 3 un modèle de dossier unique de demande de subvention. Ce document pourra servir de base de travail pour mettre en place un dossier commun avec vos partenaires locaux ». Il s'agit en effet d'un dossier unique quel que soit le type de SIAE. A l'avenir, un élargissement de ce dossier unique à tous les financeurs pourrait faire l'objet d'un travail entre la DGEFP, l'ADF et l'ARF, dans le but de proposer un nouveau modèle intégrant tous les financeurs, à travers notamment des volets spécifiques au sein du dossier, et en procédant à sa dématérialisation.

Il est à noter qu'une combinaison des deux scénarios est possible : un département pourra ainsi à la fois prévoir un conventionnement multipartite et instaurer un dossier unique de subventions dématérialisé.

**Proposition n° 12 : Renforcer la participation des financeurs autres que l'État dans la procédure de conventionnement des structures par la mise en place de conventions multilatérales, engageant l'État, la SIAE, Pôle emploi ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales mobilisant des financements vis-à-vis de la structure concernée. *A minima*, instaurer au niveau départemental un dossier unique et dématérialisé de demande de financement, commun à tous les financeurs des SIAE.**

**2.3.2. Le degré d'ouverture des dialogues de gestion aux autres financeurs est très variable selon le territoire et mériterait d'être harmonisé dans le sens d'une participation de toutes les collectivités territoriales**

**2.3.2.1. La composition des dialogues de gestion est variable en fonction des territoires et instable car très dépendante des jeux d'acteurs locaux**

Concernant la procédure des dialogues de gestion, la mission dresse le même constat qu'en matière de conventionnement. Si les financeurs prennent généralement connaissance, quoique de manière plus ou moins précise, des résultats de ces dialogues dans le cadre des CDIAE, la coordination est limitée par le fait qu'ils sont dans l'immense majorité des cas absents lors de ces dialogues. En effet, la mission considère qu'il serait logique que l'ensemble des financeurs de la structure soient présents autour de la table lors de cette étape importante de discussion sur les aides allouées.

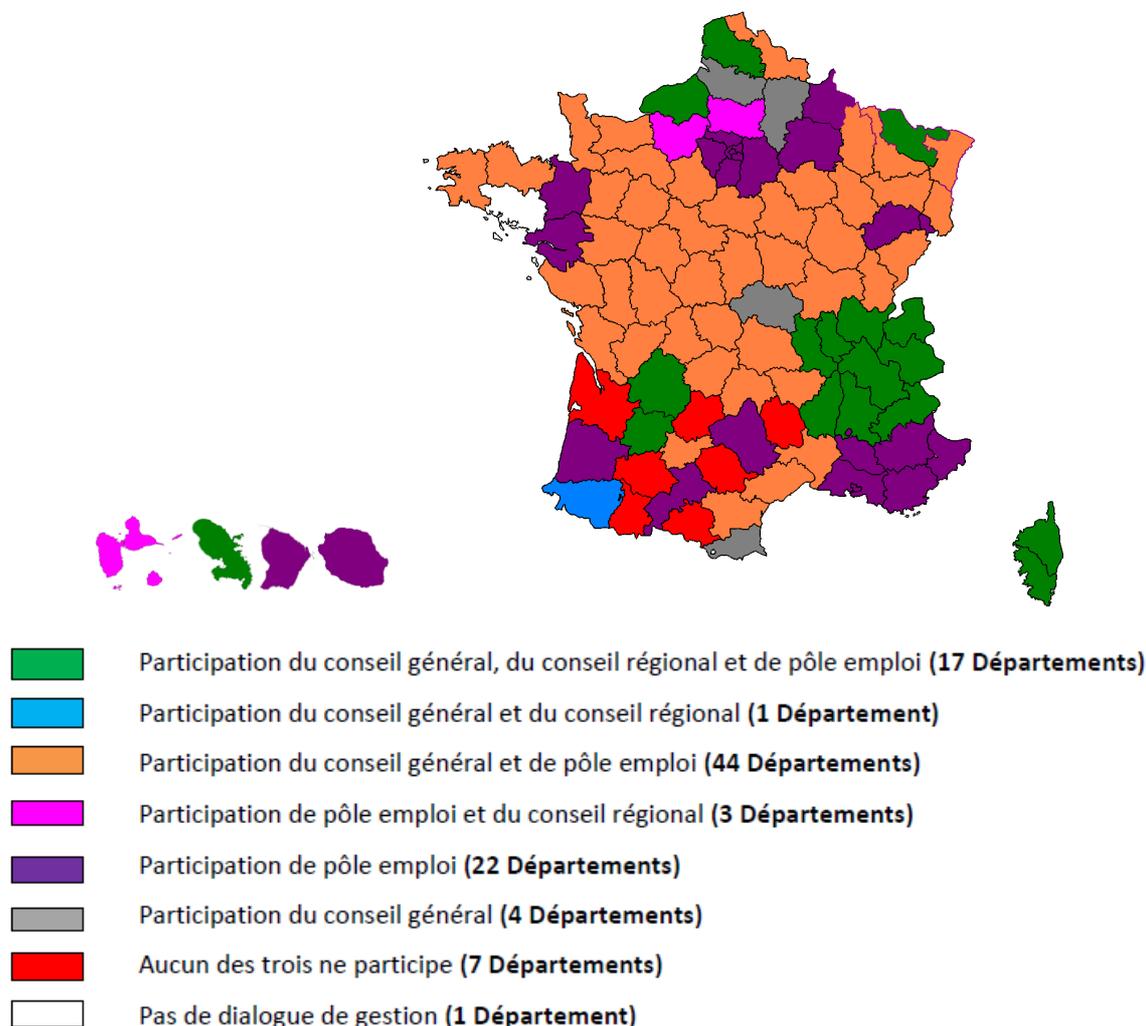
L'annexe 1 de la circulaire de la DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE indique que le dialogue de gestion réunit au moins trois partenaires, à savoir l'État à travers l'UT, Pôle Emploi et la SIAE. Elle précise que tout autre financeur désireux de participer à la démarche peut participer.

Il existe en pratique huit configurations différentes<sup>51</sup>, comme le montre la carte ci-dessous.

---

<sup>51</sup> Ces configurations sont identifiées dans le rapport du CNAR-IAE relatif au « Bilan de la mise en œuvre de la réforme sur le territoire national et de l'accompagnement des SIAE ».

Graphique 10 : Présentation des différentes configurations des dialogues de gestion organisés avec les SIAE



*Source : CNAR-IAE, « Bilan de la mise en œuvre de la réforme sur le territoire national et de l'accompagnement des SIAE ».*

Il est à noter que si la participation de certains partenaires est indiquée sur la carte, elle n'est pas toujours systématique, variable en fonction des structures concernées (la participation du conseil général ne porte ainsi que sur les ACI dans le département du Nord), et pas toujours régulière.

Par ailleurs, quelques situations ont pu évoluer depuis 2011, date de réalisation de l'enquête par le CNAR-IAE. A titre d'exemple, dans le Doubs, le dialogue peut également être ouvert, en fonction de la structure, au conseil régional, aux PLIE ou aux communes et à leurs regroupements.

**Cette configuration reste enfin très dépendante des jeux d'acteurs locaux et peut évoluer rapidement en fonction des contextes politiques (élections, alternances) ou administratifs (nomination d'un nouveau responsable d'UT ou d'un nouvel agent en charge des dialogues de gestion).**

**2.3.2.2. L'ouverture des dialogues de gestion à tous les financeurs devrait être encouragée afin de discuter des ressources allouées et de l'efficacité de la SIAE de manière transparente, à travers un outil formalisé**

La mission considère que la diversité des compositions des dialogues de gestion est source d'inégalités en matière de circulation de l'information et de coordination entre financeurs selon le territoire. La pratique, notamment observée dans le Doubs, consistant à ouvrir le dialogue de gestion à toutes les collectivités territoriales allouant des aides à la structure est une garantie forte de coordination. Ainsi, les ressources allouées, l'examen du bilan et des perspectives de la SIAE se font en toute transparence, dans le cadre d'une procédure formalisée.

Dans ce cadre, la mission propose deux types de scénarios.

- ◆ Un premier scénario, *a maxima*, vise à encourager la mise en place d'un dialogue de gestion multipartite, support du conventionnement multilatéral (proposition n° 12).

Les dialogues de gestion seraient organisés entre l'État, Pôle emploi, le conseil régional, le conseil général ainsi que l'ensemble des acteurs mobilisant des financements vis-à-vis de la structure concernée (ex. communes, regroupements de communes, PLIE). Cette ouverture se traduirait par la diffusion effective d'invitations de tous les financeurs au dialogue de gestion.

A travers cette ouverture, il s'agit également d'encourager une meilleure liaison entre l'UT et Pôle emploi afin de bien articuler dialogue de gestion et comités techniques d'animation (CTA).

En revanche, la mission considère qu'une participation des têtes de réseaux à ces dialogues de gestion n'est pas nécessaire car cette procédure porte exclusivement sur les relations entre la structure et ses financeurs. La présence des têtes de réseaux pourrait, du fait de leurs actions de lobbying, entraver l'objectivité des débats sur la situation de la structure, son efficacité et ses perspectives.

Il sera cependant difficile de généraliser cette bonne pratique dans tous les territoires car il n'est pas possible d'en faire une obligation compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales. De plus, la présence de tous les financeurs aux dialogues de gestion pourrait sensiblement augmenter la charge de travail des agents. Ainsi, dans certains territoires, les financeurs sont certes conviés aux dialogues de gestion mais ne peuvent s'y rendre compte tenu de problèmes de disponibilité.

**Par conséquent, la mission préconise également un scénario *a minima*, à mettre en place dans les territoires moins matures en termes de coordination entre acteurs.**

- ◆ Le scénario *a minima* réside dans une large diffusion de la fiche qualité prévue dans la recommandation n°6 de la présente annexe.

*A minima*, l'ensemble des UT devrait transmettre la fiche réalisée dans le cadre des dialogues de gestion à tous les financeurs, Pôle emploi, la structure ainsi que la ou les tête(s) de réseaux au(x)quel(s) la SIAE a adhéré.

Cette diffusion pourrait utilement s'accompagner d'un visa de tous les financeurs.

**Proposition n° 13 : Dans la continuité du renforcement de la participation des financeurs à la procédure de conventionnement, prévoir l'ouverture des dialogues de gestion à tous les acteurs (État, Pôle emploi et collectivités territoriales mobilisant des financements). *A minima*, diffuser la fiche qualité prévue par la proposition n° 6 de la mission à l'ensemble des financeurs et recueillir leur visa.**



## **ANNEXE IV**

### **Le financement de l'insertion par l'activité économique par le Fonds social européen (FSE)**



# SOMMAIRE

<b>1. LE FSE CONTRIBUE EN FRANCE AU FINANCEMENT DE L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE À HAUTEUR DE 65 MILLIONS D'EUROS, PARTICIPANT AINSI À L'OBJECTIF EUROPÉEN DE COHÉSION SOCIALE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le FSE s'inscrit au cœur de la politique de cohésion de l'Union européenne et sa mise en œuvre s'articule autour de programmes opérationnels (PO) .....	1
1.1.1. <i>Institué en 1957 par le traité de Rome, le FSE constitue l'un des piliers de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et fait partie intégrante de la politique de cohésion de l'UE.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le FSE est géré selon des programmes cycliques de sept ans dont l'objectif en France est la compétitivité régionale et l'emploi pour la période 2007-2013.....</i>	<i>2</i>
1.2. Levier important du financement de l'inclusion sociale en France, le FSE est à l'origine en 2011 de la programmation de 65 millions d'euros de crédits à destination des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).....	5
1.2.1. <i>Le FSE inscrit pleinement l'action de l'IAE dans ses objectifs de cohésion sociale requérant un soutien financier équivalent de la part des EM.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Les financements du FSE représentent 13,6 % du financement de secteur en prenant en compte les contreparties nationales et bénéficient en premier lieu aux ACI et aux EI .....</i>	<i>5</i>
<b>2. L'ATTRIBUTION EFFECTIVE DES CRÉDITS DU FSE AUX SIAE FAIT INTERVENIR UNE PLURALITÉ D'ACTEURS ET S'ACCOMPAGNE D'OBLIGATIONS RIGOREUSES EN MATIÈRE DE GESTION ET DE CONTRÔLE .....</b>	<b>6</b>
2.1. Les crédits du FSE, gérés aux niveaux central et local, sont attribués aux SIAE selon des modalités spécifiques, dépendant de la nature des structures concernées .....	6
2.1.1. <i>La gouvernance du FSE fait intervenir une pluralité d'acteurs.....</i>	<i>6</i>
2.1.2. <i>La multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion du FSE complexifie la visibilité des politiques d'insertion qu'il finance .....</i>	<i>8</i>
2.2. Les contrôles de l'utilisation du FSE en France interviennent à différents niveaux et portent sur les opérations cofinancées ainsi que sur la qualité du système de gestion .....	10
2.2.1. <i>Les contrôles sur les opérations s'effectuent en amont puis en aval de la déclaration des dépenses à la Commission européenne.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Les contrôles sur les systèmes de gestion comprennent des contrôles nationaux et des audits européens sur les autorités de gestion .....</i>	<i>11</i>
<b>3. LE FINANCEMENT DE L'IAE PAR LE FSE SE HEURTE À DEUX DIFFICULTÉS MAJEURES, DE NATURE JURIDIQUE ET OPÉRATIONNELLE .....</b>	<b>13</b>
3.1. Une première difficulté, juridique, provient de l'existence d'irrégularités dans la gestion des crédits alloués aux SIAE, à l'origine d'enjeux budgétaires majeurs.....	13
3.1.1. <i>Certaines irrégularités concernent l'absence de comptabilisation des recettes générées par les opérations et sont communes à toutes les SIAE .....</i>	<i>13</i>
3.1.2. <i>Le financement de l'aide aux postes des entreprises d'insertion engendre des risques spécifiques liés notamment à la justification du montant du forfait au sens de la réglementation européenne.....</i>	<i>14</i>
3.1.3. <i>Ces irrégularités font peser un risque budgétaire et financier en France .....</i>	<i>15</i>

3.2. Une seconde difficulté, opérationnelle, résulte de la complexité des procédures de gestion et de contrôle du FSE, conduisant à une sous-consommation récurrente des crédits budgétés .....	16
3.2.1. <i>Les SIAE éligibles aux aides du FSE pâtissent de la lourdeur administrative liée à l'obtention de ces aides.....</i>	16
3.2.2. <i>Cette perte d'efficacité du FSE est à l'origine d'une sous-consommation des crédits.....</i>	17
3.3. Une expérimentation « appel à projet IAE-FSE » pourrait être lancée, visant à assouplir l'accès au FSE des SIAE .....	18

## 1. Le FSE contribue en France au financement de l'insertion par l'activité économique à hauteur de 65 millions d'euros, participant ainsi à l'objectif européen de cohésion sociale

### 1.1. Le FSE s'inscrit au cœur de la politique de cohésion de l'Union européenne et sa mise en œuvre s'articule autour de programmes opérationnels (PO)

#### 1.1.1. Institué en 1957 par le traité de Rome, le FSE constitue l'un des piliers de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et fait partie intégrante de la politique de cohésion de l'UE

L'article 162 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) institue le Fonds social européen (FSE) : *Afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué, un Fonds social européen, qui vise à promouvoir à l'intérieur de l'Union les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles.*

#### ◆ Du Traité de Rome à aujourd'hui le rôle du FSE a évolué :

- en 1957, le **traité de Rome** établit la Communauté économique européenne (CEE), et dans son sillage le FSE, afin **d'améliorer les perspectives de travail au sein de la Communauté** en promouvant l'emploi et en renforçant la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs ;
- le **FSE est réformé en 1971** : son financement devient plus ciblé en direction des catégories de personnes particulières (**jeunes au chômage, femmes, seniors et handicapés** principalement). Des **partenariats** se mettent en place avec le secteur privé, des associations et des ONG. Le fonctionnement du fonds est également modifié : alors que préalablement, les projets des États membres (EM) étaient remboursés après leur mise en œuvre, un **système d'approbation préalable est mis en place**. Dès lors, la Commission et les EM définissent des priorités communes au sein de l'UE et y rattachent des crédits ;
- dans les années 1980, avec le **déclin des industries traditionnelles et l'émergence des nouvelles technologies**, la formation et l'enseignement numérique se placent au cœur de la stratégie du FSE. La **réforme de 1988** permet au FSE de mieux venir en aide aux **régions en difficulté** (par exemple les départements d'outre-mer et la Grèce). Il est également mis fin au budget annuel pour encourager les États à élaborer une stratégie de l'emploi commune. Au cours des années 1990, les thèmes majeurs d'intervention sont la **formation, l'orientation professionnelle et la protection des travailleurs les plus fragiles** ;
- aujourd'hui, le FSE met en avant la question de l'**adaptabilité des travailleurs** et la **promotion de partenariats liés à l'emploi entre employeurs, syndicats et ONG**.

#### ◆ Le FSE contribue aux stratégies de l'emploi mises en place par l'Union européenne

Le FSE est un des outils de la Stratégie européenne de l'emploi (SEE), décidée en 1997. Il a également participé pleinement à la Stratégie de Lisbonne de 2000, et contribue aujourd'hui à la Stratégie Europe 2020.

## Annexe IV

- En 1997, la SEE offre aux États membres un cadre de coordination pour définir les objectifs et les priorités en matière d'emploi. Par conséquent, le FSE déplace sa priorité du chômage à l'emploi, et se consacre particulièrement aux personnes actives afin de les aider à conserver leur emploi<sup>1</sup>.
  - En 2000, l'Union européenne a adopté la stratégie de Lisbonne afin de devenir « *l'économie de connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*<sup>2</sup> ». Le FSE était ainsi l'un des moyens d'atteindre les **objectifs** fixés dans ce cadre.
  - Succédant à l'agenda de Lisbonne, la **Stratégie Europe 2020** privilégie trois axes : la mutation du marché du travail sous l'effet des nouvelles technologies, la lutte contre la pauvreté, et la vie active des jeunes. Le FSE est une composante majeure du financement de la stratégie Europe 2020.

### 1.1.2. Le FSE est géré selon des programmes cycliques de sept ans dont l'objectif en France est la compétitivité régionale et l'emploi pour la période 2007-2013

- ♦ **Les financements issus du FSE sont fixés nationalement par des programmes opérationnels (PO)**
  - Les PO définissent les priorités de l'intervention du FSE et sont ensuite mis en place par des acteurs divers à l'échelle nationale

La stratégie et le budget du FSE sont négociés et décidés entre les États membres, le Parlement européen, la Commission européenne et leurs partenaires respectifs. Dans le cadre de ces négociations, des **programmes opérationnels** d'une durée de **sept ans** sont planifiés à l'intérieur de chaque EM. Alors que la France ne compte qu'un seul PO, certains pays tels que l'Allemagne ou l'Espagne, en comptent jusqu'à une vingtaine. Ils décrivent les champs d'activité qui seront financés par le FSE.

Les PO sont mis en œuvre au moyen de projets individuels gérés par les **organisations participantes** (appelées « **bénéficiaires** »). Le bénéficiaire élabore un projet et, sur cette base, fait une demande de financement. **Les bénéficiaires du fonds sont variés** : administrations publiques, organisations non gouvernementales (ONG), partenaires sociaux, etc. Les « **participants** » **aux projets du FSE** sont les individus qui en bénéficient. Les organisations et les entreprises peuvent également participer aux projets du FSE.

- Sur la période 2007-2013, le financement du FSE poursuit deux objectifs : pour les pays les plus prospères un objectif de compétitivité régionale et d'emploi et pour les autres, un objectif de convergence

Le degré de financement du FSE diffère d'une région à l'autre en fonction de leur richesse relative. Les régions de l'UE sont divisées en quatre catégories, en fonction de leur produit intérieur brut (PIB) régional par habitant, par rapport à la moyenne de l'UE.

Pour la période 2007-2013, le financement du FSE poursuit ainsi deux finalités : un objectif de convergence ainsi qu'un objectif de compétitivité régionale et d'emploi. La carte suivante retrace le positionnement de chaque EM par rapport à ces objectifs.

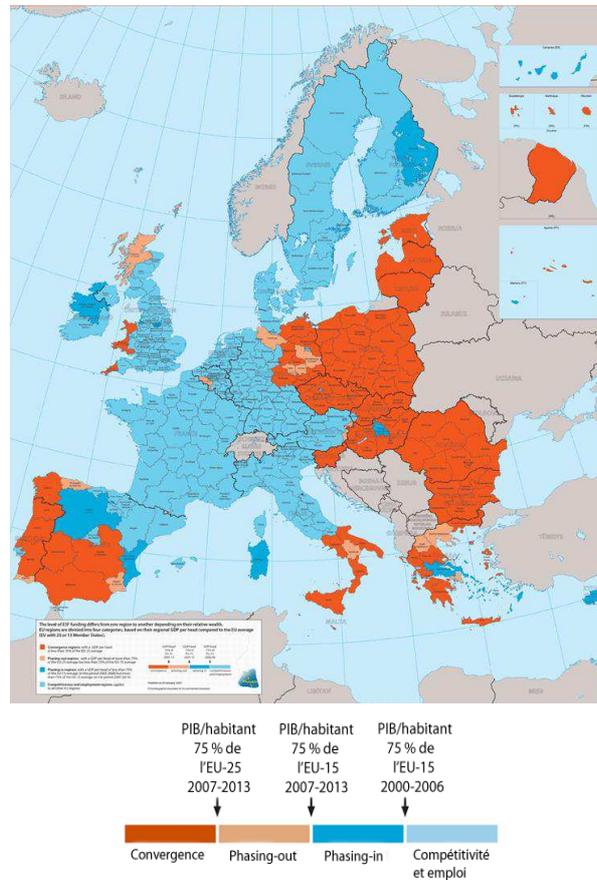
---

<sup>1</sup> Rapport de Richard Young de juin 2011 (Sénat), « Le FSE : outil de proximité des politiques de l'emploi et de la formation ».

<sup>2</sup> Conseil européen de Lisbonne, mars 2000.

## Annexe IV

**Graphique 1 : Les pays de l'Union européenne et leur inclusion à l'objectif de convergence ou de compétitivité emploi**



*Source : Commission européenne.*

◆ **Le FSE répond en France à l'objectif compétitivité régionale et emploi à hauteur de 4,5 milliards d'euros sur la période 2007-2013**

Avec un PIB/habitant supérieur à 75 % de la moyenne de l'UE à 27, la France hors départements d'outre-mer (DOM) est **éligible à l'objectif compétitivité régionale et emploi**. La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion sont éligibles à l'objectif convergence.

## Annexe IV

**Tableau 1 : Financement des axes d'intervention du PO 2007-2013 en France**

Axes d'intervention	Missions détaillées dans le PO	Montants 2007-2013 (en M€)	Répartition des crédits
<b>Contribuer à l'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ anticiper et gérer les mutations économiques (prévention des mutations, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) mobilité et reclassement) ;</li> <li>◆ agir sur le développement des compétences (apprentissage et alternance, accès à la formation dans les petites et moyennes entreprises (PME), vieillissement actif) ;</li> <li>◆ promouvoir l'esprit d'entreprise (actions d'accompagnement, soutien aux réseaux).</li> </ul>	900	20 %
<b>Améliorer l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ moderniser le service public de l'emploi (accompagnement des demandeurs d'emploi non indemnisés, accès des jeunes au marché du travail, coordination des acteurs) ;</li> <li>◆ développer les politiques active de l'emploi (formation des demandeurs d'emploi, participation des femmes au marché du travail, intégration des migrants).</li> </ul>	1 275	28 %
<b>Renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ accompagner les politiques publiques de cohésion sociale (accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux, PLIE communaux, programmes départementaux d'insertion) ;</li> <li>◆ favoriser l'inclusion sociale (publics en difficulté particulière, lutte contre l'abandon scolaire) ;</li> <li>◆ lutter contre les discriminations (promotion de la diversité, action pour les habitants des zones urbaines sensibles).</li> </ul>	1 756	39 %
<b>Investir dans le capital humain et la mise en réseau, l'innovation et les actions transnationales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ adapter l'offre de formation et le système d'orientation (innovations pédagogiques, ingénierie en matière d'orientation et de formation) ;</li> <li>◆ mettre en place des partenariats et des initiatives locales pour l'emploi et l'inclusion (bonne gouvernance territoriale, professionnalisation des acteurs de l'insertion, microprojets associatifs), actions innovantes transnationales.</li> </ul>	390	9 %
<b>Assistance technique</b>	Fonctionnement du programme : appui à l'instruction, contrôles, évaluation, communication	175	4 %

*Champ : Les départements d'outre-mer (DOM), éligibles sous l'objectif «convergence» ne sont pas inclus*

*Source : FSE- Traitement mission*

## 1.2. Levier important du financement de l'inclusion sociale en France, le FSE est à l'origine en 2011 de la programmation de 65 millions d'euros de crédits à destination des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)

### 1.2.1. Le FSE inscrit pleinement l'action de l'IAE dans ses objectifs de cohésion sociale requérant un soutien financier équivalent de la part des EM

#### ◆ L'octroi de crédits FSE est assorti de contreparties nationales

L'attribution des crédits par le FSE est régie par le **principe de cofinancement** : le soutien financier apporté par l'UE accompagne systématiquement un financement public ou privé à l'échelle nationale. Dans le cas de l'IAE, le FSE finance en moyenne à hauteur de **45,7 %** les projets. Les crédits du FSE ne peuvent donc pas se substituer aux efforts financiers des **EM**, qu'ils proviennent des EM eux-mêmes, des **collectivités territoriales** ou de **personnes morales de droit privé**. Les projets sélectionnés sont portés par le secteur public ou privé, et peuvent être déployés à l'échelon local, régional ou national.

#### ◆ L'IAE est un moyen de répondre à l'axe d'intervention sur la cohésion sociale du FSE

L'IAE est mentionnée dans **l'axe 3 d'intervention du FSE** : « renforcer la cohésion sociale, favoriser l'inclusion sociale et lutter contre les discriminations »<sup>3</sup>. Plus précisément, la **sous mesure 311 intitulée « accompagner les politiques de l'État pour renforcer la cohésion sociale »** reprend les finalités du FSE sur ce thème, le type d'opérations soutenues, les personnes visées et les types d'organismes bénéficiaires éligibles. Les SIAE y apparaissent notamment aux côtés des parcours d'accompagnement individualisés, des écoles de la deuxième chance, des actions de tutorat et d'accompagnement des jeunes volontaires.

### 1.2.2. Les financements du FSE représentent 13,6 % du financement de secteur en prenant en compte les contreparties nationales et bénéficient en premier lieu aux ACI et aux EI

#### ◆ La part de financement de l'IAE par le FSE est estimée à 13,6 % en 2011

Pour estimer le poids financier du FSE dans l'IAE, le principe de cofinancement doit être pris en considération. Ainsi, sachant :

- que la mission a estimé que, sur les **1,2 milliards de dépenses publiques allouées à l'IAE en 2011, 65 millions ont été directement couvertes par le FSE** (soit 6,2 %) ;
- que le principe de cofinancement implique que le soutien financier du FSE est accompagné d'autres financements à l'échelle nationale, et que dans le cas de l'IAE, le FSE finance en moyenne **45,7 % du coût des projets sélectionnés** ;

La mission estime que **13,6 % du financement de l'IAE sont liés à l'action du FSE**.

#### ◆ Une grande partie des crédits du FSE consacrés à l'IAE est versée aux ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ainsi qu'aux entreprises d'insertion (EI).

Les montants versés au titre du FSE sont majoritairement attribués aux opérations menées par les ACI, à hauteur de 62,2 %, et à l'aide aux postes des EI, à hauteur de 33,2 %.

---

<sup>3</sup> Programme opérationnel national du FSE 2007-2013.

Tableau 2 : Évolution des crédits FSE programmés entre 2007 et 2013

Type de structure IAE	Montants FSE programmés en milliers d'euros							
	Total	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ACI	223 495	16 810	40 546	47 281	50 882	49 511	16 235	2 230
AI	15 018	917	2 457	3 144	3 108	3 191	2 102	99
EI	119 270	8 209	22 823	24 261	25 351	27 289	9 545	1 792
ETTI	1 303	283	289	223	317	139	52	-
Total	359 086	26 219	66 114	74 909	79 659	80 130	27 934	4 121

Source : DGEFP - Données extraites en septembre 2012.

## 2. L'attribution effective des crédits du FSE aux SIAE fait intervenir une pluralité d'acteurs et s'accompagne d'obligations rigoureuses en matière de gestion et de contrôle

### 2.1. Les crédits du FSE, gérés aux niveaux central et local, sont attribués aux SIAE selon des modalités spécifiques, dépendant de la nature des structures concernées

#### 2.1.1. La gouvernance du FSE fait intervenir une pluralité d'acteurs

- ◆ Le rôle de coordination est confié à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la mise en œuvre du FSE est gérée au niveau local par l'intermédiaire des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

La gestion du FSE est à la charge du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social mais celle-ci se décompose en deux volets :

- le **volet central**, représentant **15 %** de la dotation financière du FSE en France<sup>4</sup>, concerne la gestion des crédits par la **DGEFP** ;
- le **volet déconcentré**, représentant **85 %** de la dotation financière, renvoie à la gestion des crédits au niveau régional par les **DIRECCTE**.
- ◆ **Les trois autorités du FSE : l'autorité de gestion, l'autorité de certification et l'autorité d'audit**

Le règlement général sur les fonds structurels européens prévoit en son titre VI<sup>5</sup> que le processus de gestion des fonds structurels repose sur trois autorités distinctes, désignées dans chaque Etat membre. Dans le cas du FSE :

- **l'autorité de gestion** est la DGEFP, et son volet déconcentré les DIRECCTE. Ses principales missions sont :
  - d'élaborer une stratégie d'utilisation des fonds FSE, formalisée dans le PO, en précisant les priorités retenues, la répartition de l'enveloppe financière globale entre ces différentes priorités et les critères d'éligibilité ;

<sup>4</sup> Source : Rapport de Pascale Gruny de mars 2012 (Assemblée Nationale), « L'avenir du FSE, recommandations pour une meilleure gestion du FSE en France sur la période 2014-2020 ».

<sup>5</sup> Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion sociale et abrogeant le règlement (CE) n°1260/1999.

## Annexe IV

- de procéder à l'instruction des dossiers de demande de subvention puis à la programmation de ceux qui auront été retenus comme éligibles en amont de l'engagement des dépenses ;
- d'exercer le contrôle du service fait (CSF) des dépenses engagées, portant sur la réalité, la conformité et la régularité du projet, le contrôle de la bonne imputation des dépenses au projet et de leur correspondance à l'acte conventionnel, dans le cadre des dossiers programmés avant la phase de certification.
- **l'autorité de certification** est la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) qui s'appuie sur son réseau des Directions régionales des Finances publiques (DRFiP). La DGFIP doit certifier la réalité et la régularité des dépenses FSE déclarées à la Commission européenne.
- **l'autorité d'audit** est la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC). Elle vérifie, par des audits réguliers, le fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle pour le programme opérationnel du FSE.
- ◆ **Les organismes intermédiaires (OI) agissent en tant que gestionnaires délégués de l'autorité de gestion.**

L'autorité de gestion et les autorités de gestion déléguées, comme l'autorise l'article 42 du Règlement général<sup>6</sup>, peuvent sous leur responsabilité et pour la part du programme dont ils assument la gestion, confier certaines tâches d'autorité de gestion à des organismes intermédiaires dans les conditions suivantes :

- l'OI doit présenter des **garanties de solvabilité** et de compétences dans les domaines couverts le FSE, ainsi qu'en matière de gestion administrative et financière ;
- l'OI doit être **représenté dans la région concernée**, en règle générale ;
- **l'OI doit cofinancer** les dispositifs concernés ;
- l'autorité de gestion s'assure au préalable de l'**opportunité** d'une telle délégation notamment en termes **d'efficacité et d'efficience** par rapport à une gestion directe des crédits.

A ce titre, toute autorité publique ou privée qui répond à ces critères peut gérer une subvention globale et principalement :

- les conseils régionaux et les conseils généraux ;
- les communes et leurs groupements ;
- les structures porteuses d'un Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ;
- les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ;
- des organismes de développement local et social pour l'appui à des microprojets.

En France, **300 entités** environ gèrent des crédits FSE.

---

<sup>6</sup> Règlement du Conseil n°1083/2006 du 11 juillet 2006.

**Encadré 1 : Un scénario de décentralisation du FSE en France**

Dans le cadre des réflexions actuelles sur l'acte III de la décentralisation en France, la question de la décentralisation du pilotage des fonds européens et notamment des crédits du FSE est abordée.

Une décentralisation de la gestion des crédits du FSE pourrait mener à système mixte constitué d'un programme opérationnel (PO) national piloté par la DGEFP et de 22 PO régionaux, pour lesquels les autorités de gestion seraient les conseils régionaux. Un tel système mènerait à la définition d'objectifs prioritaires divers selon les conseils régionaux, ce qui pourrait influencer sur les politiques locales d'insertion.

La délégation de crédits auprès d'autres organismes intermédiaires (conseils généraux, PLIE...) pourrait être maintenue. Toutefois, leur correspondant ne serait pas l'État mais le conseil régional. Une telle procédure pourrait s'avérer politiquement délicate dans le cas d'une délégation du conseil régional au conseil général.

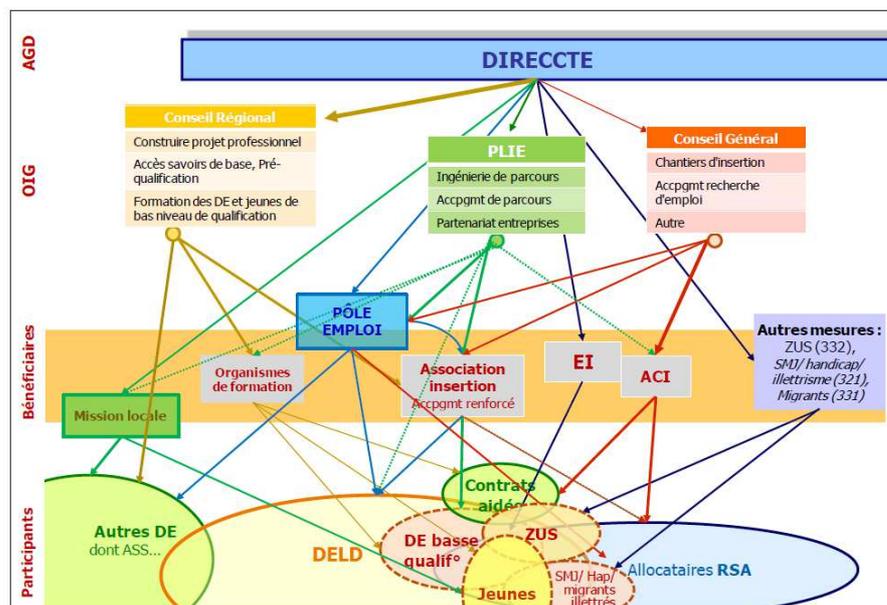
L'association des régions de France se prononce en faveur d'une telle mesure de décentralisation du FSE dès la programmation 2014-2020, ainsi que des autres fonds européens.

Source : Mission.

**2.1.2. La multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion du FSE complexifie la visibilité des politiques d'insertion qu'il finance**

◆ **Cartographie des acteurs impliqués dans l'offre d'insertion soutenue par le FSE**

Graphique 2 : Cartographie de l'offre d'insertion soutenue par le FSE



Source : « Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires », FSE, Amnyos, Edater, 2010.

Ce schéma présente la **gouvernance de l'offre d'insertion soutenue par le FSE** : il comprend les autorités de gestion (**DIRECCTE**) ou de gestion déléguée (**organismes intermédiaires**), les structures bénéficiaires ainsi que les publics destinataires de l'action.

Bien que ce schéma englobe une offre plus large que celle de l'IAE, il permet de rendre compte de la **complexité de gestion du FSE**. Cette cartographie fait apparaître un double constat :

- la **diversité des financeurs**, intervenant sur des domaines d'actions proches, rend les circuits de financement complexes.

## Annexe IV

- la **qualité de ciblage des bénéficiaire est incertaine** : chaque financeur s'adresse à un public en insertion (conformément au PO) mais en utilisant sa propre nomenclature de ciblage des publics (niveau d'ancienneté dans le chômage pour Pôle emploi, nature du minima social pour le conseil général, âge pour les missions locales, lieu de résidence pour les ZUS, niveau de qualification pour les régions), avec des **effets de superposition** (ex : RSA, DELD) et de cloisonnement.

Le paysage des acteurs de l'offre d'insertion est donc très complexe et peu lisible. Le FSE alimente ce manque de clarté :

- il **segmente les mesures d'insertion par institution et dispositif** (les sous-mesures 311-État, 312-communes ; 313-départements), ce qui ne favorise pas les approches collectives entre financeurs ;
  - le respect des exigences de gestion a parfois pris le pas sur le pilotage stratégique<sup>7</sup>.
- ◆ **Sur le champ précis de l'IAE, le FSE ne finance pas de façon homogène tous les types de structures**

Les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) sont les deux types de structures recevant la majeure partie des financements du FSE.

Le FSE n'intervient en revanche qu'à la marge pour les associations d'insertion (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI).

- Les entreprises d'insertion (EI) bénéficient de crédits FSE via les DIRECCTE.

Les financements provenant du FSE pour les **entreprises d'insertion** proviennent de l'Etat, via les **DIRECCTE**.

- Les Ateliers et chantiers d'insertion sont principalement financés par des OI tels que les PLIE et les conseils généraux.

Le financement FSE des ACI se traduit par la mise en place d'appels à projets lancés par des OI notamment par des PLIE. Le montant des financements destinés aux ACI a été estimé par la mission à 25 millions d'euros en 2011.

En fonction des projets, le FSE finance l'ensemble d'un chantier (les postes, l'activité, l'encadrement technique) ou une partie (l'encadrement technique par exemple).

---

<sup>7</sup> Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires », FSE, Amnyos, Edater, 2010.

**Encadré 2 : Des scénarios de modification de la gouvernance du FSE**

Dans le cadre de la réflexion sur la prochaine programmation 2014-2020, une étude qualitative portant sur le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires, a été menée. Les SIAE participent de cette offre d'insertion au premier chef, mais ne sont pas les seuls acteurs visés par l'étude. Cette étude a permis l'élaboration de scénarios visant à mettre en lumière le champ des évolutions possibles de la gouvernance de l'offre d'insertion financée au titre du FSE. Les cinq scénarios sont les suivants :

- un statu quo amélioré, qui conserverait comme organismes intermédiaires les conseils généraux et les PLIE (regroupés en PLIE pivots) ;
- la mise en œuvre du pilotage concerté de l'insertion autour des conseils généraux, qui seraient alors les organismes intermédiaires principaux, chargés d'animer une gouvernance multi financeurs ;
- l'implication du service public de l'emploi (Pôle emploi/État) auprès des publics en insertion ;
- la simplification maximale des règles par des appels à projets régionaux ouverts et en nombre restreints. Deux variantes sont possibles dans ce scénario :
  - l'instruction technique par la DIRECCTE d'un appel à projet national ;
  - un jury multipartite (rassemblant les principaux financeurs de l'insertion) dans une fonction de diagnostic et d'orientation de l'appel à projet ;
- la généralisation de la fonction PLIE dans tous les territoires, avec une mutualisation des fonctions de gestion des PLIE.

L'étude pèse les avantages et les inconvénients des différents scénarios en fonction d'un certain nombre de critères : stabilité du système, pilotage concerté et gouvernance collective, articulation avec l'économie et l'emploi, résorption de la précarité, qualité de l'offre d'insertion, compatibilité avec un pilotage par la performance, limitation des charges collectives de gestion, limitation des charges de gestion pour l'autorité de gestion. Les scénarios qui prévoient le pilotage concerté autour des conseils généraux et les appels à projets ouverts bénéficient de plus d'avantages que les autres, mais l'étude ne tranche pas en faveur de l'un ou l'autre des scénarios.

*Source : Rapport final d'évaluation « Le FSE et l'offre d'insertion dans les territoires », octobre 2010, Amnyos, Edater, DGEFP.*

**2.2. Les contrôles de l'utilisation du FSE en France interviennent à différents niveaux et portent sur les opérations cofinancées ainsi que sur la qualité du système de gestion**

**Tableau 3 : Les différents niveaux de contrôles du financement par le FSE**

<b>Contrôles</b>	<b>Contrôleurs</b>	<b>Objet du contrôle</b>
Contrôle de service fait (CSF)	Autorité de gestion (service instructeur)	Réalité et conformité de l'opération exécutée
Contrôle qualité gestion	Autorité de gestion	Mise en œuvre de la piste d'audit administrative
Contrôle qualité certification	Autorité de paiement	Certification des dépenses
Contrôle des opérations	Service régional de contrôle (SRC) Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)	Réalité comptable et financière et conformité de l'opération exécutée et qualité de la piste d'audit administrative
Contrôle nationaux	CICC, Cour des Comptes, IGAS, IGF	Qualité du système de gestion
Contrôle communautaires	Commission européenne et CCE	Concordance des déclarations et qualité du système

*Source : traitement mission.*

### 2.2.1. Les contrôles sur les opérations s'effectuent en amont puis en aval de la déclaration des dépenses à la Commission européenne

#### ◆ En amont de la déclaration à la Commission européenne

Avant de déclarer les dépenses à la Commission européenne, un contrôle de service fait et un contrôle de qualité de la certification ont lieu.

La fonction de **contrôle du service fait** est exercée par les **services instructeurs de l'autorité de gestion ou par les OI**. Elle consiste à vérifier l'existence et la régularité des projets réalisés en contrepartie des dépenses.

Ce contrôle repose sur deux méthodes complémentaires :

- un **contrôle sur pièce**, sur la base des factures adressées par les porteurs de projet. C'est un contrôle exhaustif puisqu'il porte sur 100 % des dépenses éligibles ;
- un **contrôle sur place**, sur la base d'un sondage portant sur un échantillon d'opérations. Il consiste à vérifier que le projet se réalise conformément aux stipulations contractuelles.

Le contrôle du service fait se conclut soit par le rejet de l'éligibilité de la dépense, soit par l'émission d'un **certificat de contrôle de service fait** (certificat de CSF), qui est adressé à l'autorité de certification. Le CSF permet de liquider la dépense déclarée éligible par l'autorité de gestion.

La **certification des dépenses** est réalisée par l'autorité de certification, qui en France, est la **DGFIP**. La certification consiste à exercer un **contrôle de cohérence entre les certificats de CSF** adressées par l'autorité de gestion d'une part, et les informations renseignées directement par les porteurs de projets dans l'application numérique **PRESAGE**<sup>8</sup> d'autre part. Sur cette base, l'Etat procède plusieurs fois par an à un appel de fonds auprès de l'UE afin que celle-ci procède au remboursement des dépenses engagées par les porteurs de projet.

#### ◆ En aval de la déclaration de dépenses à la Commission européenne

Le contrôle d'opérations est réalisé par les **services régionaux de contrôle** (SRC), sous la responsabilité de l'autorité d'audit (en France, la commission interministérielle de coordination des contrôles (**CICC**)). Sur un échantillon d'opérations, le respect des normes et des procédures auprès des bénéficiaires et des gestionnaires est vérifié.

Au-delà du **seuil d'erreur tolérable de 2 %**, le système est déclaré comme non fiable. L'Etat membre peut corriger alors tous les dossiers susceptibles d'être irréguliers, ou proposer une correction financière forfaitaire. En Europe, plus de la moitié des Etats membres dépasse ce seuil. Le taux, en **France**, oscille généralement entre **2 et 5 %**.

### 2.2.2. Les contrôles sur les systèmes de gestion comprennent des contrôles nationaux et des audits européens sur les autorités de gestion

#### ◆ Des contrôles qualité gestion

Le contrôle qualité gestion est effectué par l'autorité de gestion en titre (la **DGEFP**) sur les autorités de gestion déléguées (les **DIRECCTE**) ou sur les **OI**. Ce type de contrôle peut également intervenir en interne dans les OI.

Ces contrôles visent à **prévenir les éventuelles erreurs et défaillances systémiques dans la gestion et le contrôle des fonds**.

---

<sup>8</sup> L'application PRESAGE est l'application informatique de gestion des fonds structurels. Elle est partagée par les autorités de gestion, les autorités de certification, les organismes intermédiaires et les porteurs de projets.

## Annexe IV

Les déclarations de dépenses des organismes ou autorités pour lesquelles un risque a été identifié doivent être en théorie suspendues jusqu'à ce que la situation soit redressée au vue du risque identifié.

### ◆ Les audits de la CICC et les audits communautaires

- Les audits de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC)

La **CICC** est notamment chargée de « définir l'organisation et l'orientation de l'ensemble des contrôles »<sup>9</sup> mis en place par les autorités de gestion, les autorités de certification et les OI et de « s'assurer de la qualité et de la fiabilité de ces systèmes » de contrôle par le recours à des audits réguliers.

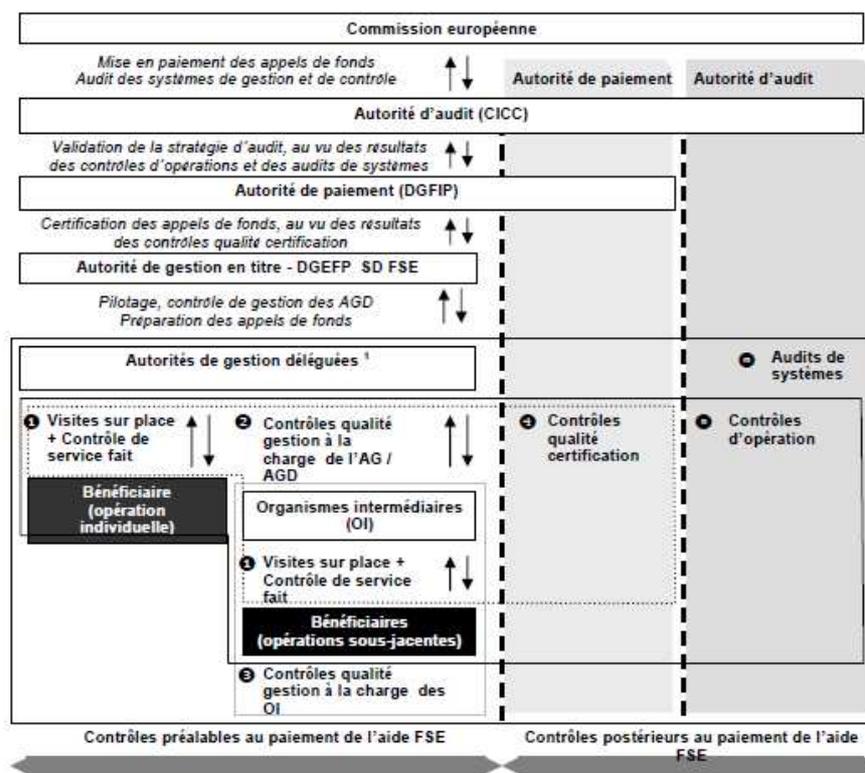
L'un des objectifs de cette mission est de **prévenir le risque de corrections financières**, notamment les demandes de remboursement des sommes versées aux bénéficiaires lorsqu'il s'avère que les dépenses réalisées par ces derniers n'étaient en réalité pas éligibles au FSE.

- Les audits communautaires

L'unité d'audit de la **Direction générale emploi de la Commission européenne** ainsi que la **Cour des comptes européenne** peuvent également auditer les structures bénéficiant du financement du FSE, dans le cadre de la **Déclaration d'assurance (DAS)** donnée au Parlement européen.

Les conclusions des audits nationaux et communautaires sont susceptibles, en cas de défaillance du système de gestion, de conduire la Commission à suspendre ses remboursements de dépenses soit sur la région concernée, soit sur le PO.

**Graphique 3 : Gestion et contrôle des crédits du FSE en France**



Source : DGEFP

<sup>9</sup> Cf. décret n°2008-548 du 11 juin 2008 relatif à la commission interministérielle de coordination et de contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds européens, article 3.

### **3. Le financement de l'IAE par le FSE se heurte à deux difficultés majeures, de nature juridique et opérationnelle<sup>10</sup>**

#### **3.1. Une première difficulté, juridique, provient de l'existence d'irrégularités dans la gestion des crédits alloués aux SIAE, à l'origine d'enjeux budgétaires majeurs**

Les modalités de financement des opérations cofinancées au titre des dispositifs de l'IAE induisent des risques d'irrégularités, qui ont été relevés lors d'audits et contrôles nationaux et communautaires. Alors que certaines irrégularités sont communes à l'ensemble des opérations cofinancées relevant de l'IAE, d'autres sont spécifiques au financement de l'aide aux postes des EI.

##### **3.1.1. Certaines irrégularités concernent l'absence de comptabilisation des recettes générées par les opérations et sont communes à toutes les SIAE**

La Commission européenne fixe des exigences en matière de suivi et de justification des dépenses qui figurent dans le décret d'éligibilité des dépenses du 3 septembre 2007 modifié par le décret n° 2011-92 du 21 janvier 2011, pris en application des règlements (CE) n° 1080/2006 et n° 1081/2006 du 5 juillet 2006 et par les instructions de la DGEFP sur le contrôle de service fait sur les opérations cofinancées par le FSE du 6 octobre 2008 modifiée par l'instruction du 29 juin 2012.

Parmi ces exigences figure l'obligation de mettre en place un système de comptabilité séparé ou une codification comptable adéquate des dépenses et ressources déclarées sur le projet cofinancé par le FSE. La comptabilisation des recettes générées par les opérations cofinancées est ainsi requise.

Or, les SIAE ne disposent pas systématiquement d'une comptabilité analytique ou d'un système de suivi conforme à ces exigences, comme c'est également le cas pour un grand nombre de structures, notamment associatives, cofinancées par le FSE.

Ainsi, bien que les SIAE exercent une activité commerciale générant des recettes, celles-ci ne sont généralement pas comptabilisées dans le plan de financement des opérations cofinancées, avant calcul de la participation au titre du FSE.

Dans ce cadre, certains services gestionnaires régionaux ont proposé des méthodes de comptabilisation des recettes générées par l'opération reposant sur des clés d'affectation du produit d'exploitation des structures.

Toutefois, selon la DGEFP, la mise en œuvre de ces méthodes se heurte aux difficultés rencontrées pour identifier des unités de proratisation des recettes qui :

- ◆ seraient représentatives de la part des actions cofinancées dans l'activité de la structure ;
- ◆ répondraient aux règles de gestion du FSE (exclusion de toute clé calculée sur une base financière).

---

<sup>10</sup> L'analyse de la mission se fonde en grande partie sur des notes internes transmises par la DGEFP.

**Une option pourrait consister à limiter le périmètre retenu au titre de la participation communautaire aux activités non productives des SIAE. En effet, ces activités ne sont pas susceptibles de générer des recettes. Ce périmètre devrait être défini précisément et correspondrait au coût environné de l'encadrement non technique des salariés en insertion, notamment au travail effectué par les conseillers en insertion professionnelle.**

### **3.1.2. Le financement de l'aide aux postes des entreprises d'insertion engendre des risques spécifiques liés notamment à la justification du montant du forfait au sens de la réglementation européenne**

- ◆ L'aide au poste versée par l'Etat aux EI peut faire l'objet d'un cofinancement par le FSE qui engendre des risques spécifiques liés aux modalités de calcul de cette subvention, qui ne peut être justifiée au regard de la réglementation communautaire.

Le financement de l'aide aux postes des entreprises d'insertion relève d'un régime particulier, lié au mode de justification des dépenses éligibles et à un système de préfinancement par l'Agence de services et de paiement (ASP).

L'aide au poste versée aux EI est forfaitaire. Son montant, 9 681 € annuels par ETP d'insertion, est supposé compenser le surcoût supporté par la structure au titre de l'accompagnement spécifique des salariés en insertion et du fait de la sous-productivité présumée de ces salariés.

Or, ce montant forfaitaire n'est pas justifiable au sens de la réglementation communautaire car il ne correspond à aucun des régimes de forfaitisation ouvert par l'article 11-3b) modifié du règlement (CE) n° 1081-2006 relatif au FSE. En outre, le forfait ne peut pas être reconstitué selon une méthode « juste, équitable et vérifiable » au sens de la note COCOF<sup>11</sup> 09/0025/04 du 28 janvier 2010. Enfin, son montant est déterminé sans tenir compte du taux d'encadrement effectif des salariés en insertion. Le coût total déclaré à la Commission européenne pour les opérations d'aides aux postes correspond ainsi exclusivement à des dépenses de rémunération des salariés bénéficiaires.

Eu égard à ces éléments, bien que la dépense déclarée à la Commission européenne corresponde au montant de la rémunération des salariés en insertion plafonnée à hauteur du montant de l'aide au poste, il n'en demeure pas moins que le montant des dépenses déclarées repose sur un forfait non justifiable au regard de la réglementation applicable.

Afin de pallier ce manque de justification de l'aide forfaitaire de 9681 euros, la DGEFP envisage la possibilité de recourir à l'une des deux options suivantes :

- le calcul l'assiette de financement du FSE sur la base de coûts réels correspondant aux dépenses effectivement encourues par la structure bénéficiaire au titre du seul encadrement non productif des salariés en insertion. Dans cette hypothèse, les dépenses déclarées ne seraient plus plafonnées à hauteur de l'aide au poste déterminée forfaitairement sur une base de 9681 euros par ETP annuel ;

---

<sup>11</sup> Comité de coordination des fonds.

## Annexe IV

- le maintien d'une base forfaitaire pour le calcul des dépenses déclarées à la Commission européenne, établie sur la base du régime des coûts standard unitaires issu de l'article 11-3 b) ii du règlement (CE) n° 1081-2006 relatif au Fonds social européen au titre de l'encadrement non productif des salariés en insertion. Conformément au régime applicable aux coûts standards unitaires, les montants valorisés devraient être calculés sur la base d'unités d'œuvre physiques, qui pourraient par exemple être le nombre d'ETP de salariés aidés ou le nombre d'ETP d'encadrants non techniques. Au regard du régime actuel, s'il devait être le fait le choix de calculer l'aide aux postes forfaitairement sur la base du nombre d'ETP de salariés aidés, il conviendrait de conditionner la justification des dépenses déclarées au respect d'un seuil minimal d'encadrement non technique. Cette seconde option nécessiterait la réalisation préalable d'une étude nationale permettant de vérifier que les barèmes proposés n'entraînent pas de sur-financement des opérations cofinancées, au regard des dépenses réelles supportées par les structures bénéficiaires. Cette étude devrait être conduite à l'initiative de la DGEFP, en tant qu'autorité de gestion en titre du PO FSE national, et ne pourrait aboutir avant un délai de 6 à 12 mois.

**Par ailleurs, la proposition de la mission<sup>12</sup> consistant à mettre en place une aide au poste généralisée quel que soit le type de structure, assortie d'une modulation fondée sur trois critères, pourrait permettre, en optant pour cette seconde possibilité, de répondre au problème de la justification du forfait au regard de la réglementation communautaire. Ce scénario pourra également ouvrir la possibilité de cofinancer, via le FSE, les aides au poste des ETTI, AI et ACI.**

- ◆ Il existe par ailleurs un risque de sur-financement des dépenses déclarées.

La rémunération des salariés en insertion n'est pas seulement financée par l'aide aux postes versée par l'Etat et le FSE mais également par d'autres dispositifs et financeurs. **La totalité des aides versées pour la rémunération des salariés en insertion devrait donc être comptabilisée dans le plan de financement des opérations cofinancées.**

Or, dans le cadre de la gestion du FSE, l'existence d'éventuelles ressources complémentaires affectées au même périmètre de dépenses n'est pas vérifiée. Le forfait de 9 681 € est réputé n'être financé que sur des ressources issues de l'Etat et du FSE.

La non-vérification de ce point entraîne un risque de sur-financement de certaines opérations d'aide aux postes.

### 3.1.3. Ces irrégularités font peser un risque budgétaire et financier en France

La réalisation tardive du contrôle de service fait conduit à un décalage important entre les montants déclarés à la Commission européenne pour remboursement de la participation communautaire et les montants versés aux EI.

Les montants certifiés après contrôle de service fait donnant lieu à remboursement de la participation communautaire sont donc nettement inférieurs aux montants déclarés par les entreprises d'insertion et préfinancés par l'ASP.

**Les montants FSE remboursés à l'ASP au vu des dépenses certifiées après contrôle de service fait s'élèvent ainsi à 34 millions d'euros environ, à rapprocher d'un montant total d'aides FSE préfinancé par l'ASP de 112 millions d'euros. Le montant dû à l'ASP en remboursement du préfinancement de l'aide FSE s'élève par conséquent à 78 millions d'euros.**

---

<sup>12</sup> Pour davantage de précisions sur ce scénario de réforme, cf. annexe n° 8.

## Annexe IV

En réponse à cette difficulté, la DGEFP a confié à l'ASP le soin de réaliser l'ensemble des contrôles de service fait des opérations d'aides aux postes, à compter de mai 2011, dans le cadre d'une convention nationale de prestations.

La validation des conclusions de chaque contrôle de service fait demeure à la charge de l'autorité de gestion déléguée ayant programmé l'opération.

Afin d'éviter l'effet de ciseaux entre les montants FSE préfinancés par l'ASP et les montants effectivement remboursés par la Commission européenne, le versement du solde de l'aide FSE pourrait être conditionné à la production d'un bilan d'exécution de l'opération par les structures et à la validation des dépenses déclarées dans le cadre du contrôle de service fait, comme le suggère la DGEFP pour les aides actuelles aux EI. La mission considère cependant qu'une telle mesure ne peut être mise en place qu'avec une grande prudence concernant la sécurisation des montants alloués aux structures.

### **3.2. Une seconde difficulté, opérationnelle, résulte de la complexité des procédures de gestion et de contrôle du FSE, conduisant à une sous-consommation récurrente des crédits budgétés**

#### **3.2.1. Les SIAE éligibles aux aides du FSE pâtissent de la lourdeur administrative liée à l'obtention de ces aides**

Les lourdeurs administratives auxquelles sont confrontées les SIAE bénéficiant de financements au titre du FSE sont en grande partie liées à la validation des heures effectuées par les salariés en insertion.

La Commission européenne exige en effet que le temps passé sur un projet soit justifié sur la base d'un état récapitulatif détaillé par jour ou par demi-journée pour la durée de l'opération, daté et signé de façon hebdomadaire ou à défaut mensuellement par la personne rémunérée et son supérieur hiérarchique.

Le constat de non-conformité des pratiques de suivi des temps dans les EI a été relevé dans trois audits menés par la Commission européenne en région.

Ces exigences ont donc été intégrées dans l'instruction DGEFP n° 2012-05 du 12 mars 2012 relative à la prise en compte des audits communautaires réalisés sur des opérations d'aide aux postes. Elles n'ont toutefois pas été appliquées, selon la DGEFP, aux opérations conventionnées antérieurement à la publication de cette instruction.

Pour ces opérations, à défaut de feuilles de temps ayant valeur probante, la justification des heures éligibles est effectuée sur la base des bulletins de salaire, selon une méthode complexe de déduction des heures inéligibles. Il s'agit d'écarter les heures correspondant aux congés payés, aux jours fériés et aux heures rémunérées donnant lieu à un remboursement de l'entreprise d'insertion par un organisme tiers (par exemple, indemnités journalières de sécurité sociale). Cet exercice conduit au constat de nombreux écarts entre le nombre d'heures déclaré et le nombre d'heures reconstitué.

Pour les EI, le contrôle du suivi des temps peut s'avérer très complexe compte tenu du nombre de salariés susceptibles d'occuper un même poste cofinancé. Pour une structure employant un grand nombre de salariés, le contrôle de l'ensemble des salaires versés et des charges associées s'avère fastidieux compte tenu du nombre de bulletins de salaires et de justificatifs associés et explique en grande partie les délais extrêmement longs du contrôle de service fait permettant la déclaration des dépenses à la Commission européenne.

La complexité de ce mode de justification est également un des facteurs expliquant l'effet de ciseaux entre les montants FSE préfinancés par l'ASP et les montants FSE remboursés par la Commission européenne.

## Annexe IV

### Encadré 3 : Les perspectives du FSE pour la période 2014-2020 concernant la simplification de la gestion

Par communications datées du 6 octobre 2011, la Commission européenne a présenté ses propositions règlementaires pour la mise en œuvre des Fonds structurels, dont le FSE. Ces règles régiront notamment le fonctionnement du FSE au cours de la période 2014-2020. Ces textes insistent sur le renforcement de la cohérence des interventions publiques, nationales et communautaires ainsi que sur la mesure de la performance des programmes de la politique de cohésion.

La Commission a aussi formulé ses exigences en matière de simplification de gestion du FSE. La proposition de règlement du 14 mars 2012 (2011/0276) vise, par une approche fondée sur les risques qui conduira à mieux proportionner les examens *ex ante* des systèmes nationaux de gestion qui étaient auparavant systématiques, à faire en sorte de parvenir à un équilibre entre les coûts de gestion et les risques encourus.

Il est par ailleurs proposé d'exiger de tous les États membres qu'ils mettent en place, avant la fin 2014, des systèmes permettant aux bénéficiaires de fournir toutes les informations au moyen d'un système d'échange électronique de données, visant à la fois à réduire les contraintes administratives et à améliorer le contrôle des projets et des dépenses.

L'une des difficultés associées au système de gestion financière de la période de programmation 2007-2013 est la règle générale selon laquelle toutes les pièces justificatives de chaque opération doivent être conservées trois ans à compter de la clôture du programme. La proposition prévoit par conséquent une clôture annuelle obligatoire des opérations achevées ou des dépenses exécutées, dans le cadre d'un apurement annuel des comptes. L'objectif est de réduire les contraintes liées à la conservation de longue durée des pièces des différents bénéficiaires et les risques liés à la perte de la piste d'audit.

Le Conseil et le Parlement européen débattent de cette proposition depuis 2012 et jusqu'à courant 2013. La nouvelle réglementation entrera en vigueur en 2014.

Source : Commission européenne, Mission.

### 3.2.2. Cette perte d'efficacité du FSE est à l'origine d'une sous-consommation des crédits

La sous-consommation des crédits du FSE est un phénomène récurrent, en grande partie lié à la complexité de gestion du FSE. En effet, au cours de ses déplacements sur le terrain, les structures rencontrées par la mission ont unanimement déploré les lourdeurs administratives excessives du FSE, conduisant certaines à renoncer au bénéfice de l'aide.

Cependant, les taux de consommation du FSE se sont améliorés sur la période récente, passant de 93,1 % à 97 % entre 2005 et 2011.

Tableau 4 : Part FSE de l'aide au poste des EI

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisation d'engagement	31 605	32 424	23 990	25 340	25 846	25 424	27 559
Paiement en année N	21 140	23 128	19 236	21 542	21 517	21 923	23 880
Paiement en année N+1	8 238	7 069	3 277	2 637	2 848	2 520	2 843
Paiement en années post à N +1	33	89	44	1	29	2	0
Total = Crédits de Paiements	29 411	30 285	22 557	24 180	24 395	24 445	26 722
CP /AE	93,1 %	93,4 %	94,0 %	95,4 %	94,4 %	96,2 %	97,0 %

Source : traitement ASP.

### **3.3. Une expérimentation « appel à projet IAE-FSE » pourrait être lancée, visant à assouplir l'accès au FSE des SIAE**

Une telle expérimentation sur le mode de l'appel à projet contournerait les difficultés posées par l'attribution des cofinancements FSE évoqués ci-avant et affirmerait la volonté de voir émerger de nouveaux projets dans une optique de développement de secteurs d'activité, dans un secteur où, comme la mission l'a constaté, les attributions de financements publics fonctionnent essentiellement sur le mode de la reconduction.

L'expérimentation pourrait être en mise en place rapidement et porter initialement sur les EI, puis, après évaluation, être élargie à l'ensemble des SIAE.

L'appel à projet pour une action d'insertion sur trois ans fixerait les critères de sélection des projets d'insertion ainsi que les résultats à atteindre. Il serait lancé par la DIRECCTE.

La mission insiste sur l'importance des critères de sélection des publics visés par ces projets, qui devront impérativement correspondre à la définition actuelle du code du travail de l'IAE, voire être plus stricts.

Les structures sélectionnées bénéficieraient alors de deux types d'aides publiques :

- ◆ l'aide au projet cofinancée par le FSE. Elle comprendrait un part versée au début de l'action et une majoration qui interviendrait uniquement au vu des résultats de retour à l'emploi des bénéficiaires de la structure. Cette aide porterait sur :
  - la mise en place de l'accompagnement socio-professionnel (formation des permanents à l'accueil de personnes en difficultés, ingénierie) ;
  - la formation professionnelle des salariés en insertion (de préférence à visée qualifiante) ;
  - des actions particulières de mise en relation avec des entreprises classiques ;
  - éventuellement des investissements matériels ;
- ◆ l'aide au poste d'insertion versée par l'Etat dans un cadre modulé.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Voir annexe VIII.

## **ANNEXE V**

### **L'efficacité du dispositif en termes d'insertion sociale et professionnelle**



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE DISPOSITIF S'ADRESSE À DES PERSONNES CUMULANT DIFFICULTÉS PROFESSIONNELLES ET DIFFICULTÉS SOCIALES MAIS IL N'EST PAS SUFFISAMMENT CIBLÉ SUR CEUX QUI EN ONT LE PLUS BESOIN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Près de 160 000 personnes ont bénéficié du dispositif d'IAE en 2010 .....	1
1.2. Les salariés pris en charge dans le dispositif d'insertion par l'activité économique sont en majorité des hommes de faible niveau de qualification .....	2
1.3. Les personnes accueillies cumulent plusieurs difficultés sociales et professionnelles.....	3
1.4. Les caractéristiques des salariés en insertion diffèrent peu selon la catégorie de structure .....	5
1.5. Les salariés employés par les AI présentent un profil particulier .....	6
1.6. Le dispositif est insuffisamment ciblé sur les personnes confrontées à de longues périodes de chômage.....	8
<b>2. L'INTERVENTION DE PÔLE EMPLOI DANS LE DISPOSITIF DOIT ÊTRE ACCENTUÉE .....</b>	<b>10</b>
2.1. L'entrée dans le dispositif de l'IAE est conditionnée par l'agrément de Pôle emploi, procédure critiquée mais dont l'utilité est indéniable. ....	10
2.2. L'interaction des services de Pôle emploi avec les SIAE est souvent critiquée mais elle est en progression .....	12
<b>3. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIOPROFESSIONNEL DONT BÉNÉFICIENT LES SALARIÉS EN INSERTION PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ.....</b>	<b>15</b>
3.1. Pendant leur passage en IAE, les salariés bénéficient d'un accompagnement dont la qualité est difficile à évaluer .....	15
3.2. La notion de parcours au sein de l'IAE est encore très peu présente et doit être amplifiée par l'incitation au groupement de structures .....	18
<b>4. L'ACCÈS DES SALARIÉS EN INSERTION À LA FORMATION EST INSUFFISANT ET DOIT ÊTRE FORTEMENT ACCRU.....</b>	<b>20</b>
4.1. Les faibles niveaux de qualification des salariés en insertion constituent un frein important à leur employabilité .....	20
4.2. Les salariés en insertion ont d'abord besoin de formations de base et transversales.....	21
4.3. Un nombre insuffisant de salariés en insertion accède à la formation notamment qualifiante .....	22
4.4. Plusieurs facteurs expliquent ce faible recours à la formation.....	25
4.5. Face à ce constat, la DGEFP a lancé un programme dont il n'est pas encore possible de mesurer l'impact .....	25
4.6. Il est nécessaire à l'avenir d'engager un programme ambitieux d'accès à la formation des salariés en insertion.....	27

<b>5. LES RÉSULTATS OBTENUS EN MATIÈRE DE RÉINSERTION PROFESSIONNELLE DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉS ET LES OUTILS DE MESURE ENRICHIS .....</b>	<b>30</b>
5.1. Les résultats mesurés à la sortie du dispositif sont nettement en deçà des objectifs fixés par la DGEFP .....	30
5.2. Les résultats mesurés trois ans après la sortie sont nettement meilleurs.....	32
5.3. Il est nécessaire de conserver des objectifs de retour à l'emploi.....	32
5.4. Ce dispositif doit être revu et enrichi .....	33
<b>6. LES RETOMBÉES MACRO-ÉCONOMIQUES DU DISPOSITIF D'IAE SONT TRÈS DIFFICILES À ÉVALUER.....</b>	<b>35</b>

## INTRODUCTION

Le dispositif de l'IAE représente un coût global, en subventionnement public de 1,2 milliard d'euros, dont la moitié financée par l'État. Ces dépenses sont légitimes si le dispositif répond aux finalités qui ont présidé à son développement : aider des personnes éloignées du marché du travail à retrouver à terme un emploi ou, du moins, à s'en rapprocher.

L'efficacité du dispositif pourrait être fortement améliorée, qu'il s'agisse du profil des personnes accueillies, des modalités de leur accompagnement, de l'accès à la formation et des résultats obtenus à l'issue du passage en structure d'IAE (SIAE) en termes d'insertion dans l'emploi.

### 1. Le dispositif s'adresse à des personnes cumulant difficultés professionnelles et difficultés sociales mais il n'est pas suffisamment ciblé sur ceux qui en ont le plus besoin

#### 1.1. Près de 160 000 personnes ont bénéficié du dispositif d'IAE en 2010

En 2010, 159 000 personnes ont été embauchées ou renouvelées dans une structure de l'insertion par l'activité économique, et près de 120 000 personnes étaient employées dans le dispositif en moyenne chaque mois<sup>1</sup>.

Ce total se décompose comme suit :

**Tableau 1 : Effectifs embauchés ou renouvelés dans l'IAE en 2010**

Année 2010	Nombre de salariés embauchés ou renouvelés dans l'année (ACI, EI) Nombre de salariés embauchés (mis à disposition pour la 1ère fois) dans l'année (AI, ETTI)
ACI	63 300
EI	20 200
AI	50 400
ETTI	25 200

*Source : DARES*

Au cours de l'année 2010, 116 000 salariés ont travaillé dans une structure de l'IAE en moyenne chaque mois.

Ces effectifs doivent être mis au regard de celui des personnes rencontrant de fortes difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi.

Les statistiques les plus récentes sur le chômage communiquées par le ministère du travail pour novembre 2012 établissent le nombre de demandeurs d'emploi à 3,1 millions (catégorie A) et 4,6 millions (catégories A, B, C).

Le rapport consacré au chômage de longue durée publié en décembre 2011 par le Conseil d'Orientation pour l'Emploi indique que depuis le milieu des années 1980, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée avoisine 1 M (selon la définition BIT du chômage) et 1,4 million selon Pôle emploi (catégories A, B, C). Au deuxième trimestre 2011, les chômeurs de très longue durée (plus de 2 ans) étaient 501 000 d'après la définition du BIT et 758 000 inscrits à Pôle emploi.

<sup>1</sup> Derniers chiffres disponibles à ce jour, source : DARES Analyses novembre 2012, N° 078.

## Annexe V

Par ailleurs, dans une publication de mars 2012 (la situation des bénéficiaires du RSA sur le marché du travail fin 2010), la DARES comptait fin 2010, 1,6 M de foyers recevant le RSA socle et 0,6 M le RSA activité seul. 36 % des bénéficiaires du RSA étaient sans emploi.

Par rapport au nombre de personnes durablement éloignées de l'emploi ou bénéficiant du RSA, il est difficile d'évaluer la part d'entre elles pour qui l'entrée dans le dispositif de l'IAE constituerait une solution pertinente. Les services de Pôle emploi, interrogés par la mission, avancent des estimations basées sur leur expérience quotidienne qui tournent autour de 5 à 7 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C, ou 30 % des chômeurs de longue durée. Mais ces estimations très subjectives ne peuvent pas être confirmées par des données plus robustes.

Sur la base de ces appréciations, il n'est pas réellement possible d'évaluer le nombre de places en SIAE qui seraient nécessaires. Tout au plus, la mission avance les points suivants :

- ◆ tous les interlocuteurs rencontrés sur le terrain (Pôle emploi, DIRECCTE, UT, SIAE) considèrent qu'ils ne disposent pas d'un nombre de places suffisant par rapport aux besoins. Le gel des créations de postes pratiqué par certaines régions (Alsace par exemple) et le nombre très faible de déconventionnements rend très difficile la création de nouvelles structures ou de postes sur des activités pourtant porteuses ;
- ◆ les écarts de dotation entre les régions décrites dans l'annexe n°3 et les écarts de couverture, appréciés à travers le ratio nombre de places/nombres de chômeurs de longue durée ou nombre de bénéficiaires du RSA, n'ont aucune justification et doivent être réduites ;
- ◆ la mission a également constaté une mauvaise répartition entre les quatre catégories de structures qui rend plus difficile l'orientation vers la structure la plus adaptée au regard des besoins des bénéficiaires ou la construction de parcours pour les salariés en insertion ;
- ◆ l'augmentation du chômage et l'allongement de sa durée, ainsi que la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA augmentent probablement les besoins de places en IAE : en période de tension sur le marché du travail, les personnes dont l'employabilité est faible rencontrent des difficultés supplémentaires pour trouver un emploi.

### **1.2. Les salariés pris en charge dans le dispositif d'insertion par l'activité économique sont en majorité des hommes de faible niveau de qualification**

La publication de la DARES « l'insertion par l'activité économique en 2010 » (novembre 2012) donne beaucoup d'informations sur les caractéristiques des personnes accueillies dans le dispositif. Elles sont obtenues de la manière suivante :

- ◆ pour les EI, ETTI et AI, les données proviennent de l'agence de services et de paiement (ASP), chargée depuis la loi de cohésion sociale de 2005 de collecter en continu des informations individuelles sur les structures de l'IAE et les salariés en insertion qu'elles embauchent. Il existe trois fichiers pour chacune des SIAE, dont un rempli par les structures lors de l'embauche, qui recense les caractéristiques sociodémographiques des salariés et leur situation lors de l'embauche ;
- ◆ pour les ACI, les données proviennent de l'exploitation des fichiers des conventions individuelles d'embauche en contrats aidés et des fichiers des annexes financières des structures porteuses d'ACI.

Ce sont ces données ainsi obtenues qui sont utilisées ci-après.

## Annexe V

A l'exception notable des AI qui recrutent à près de 60 % de femmes, la grande majorité des salariés nouvellement embauchés dans les SIAE sont des hommes :

- ◆ 67,7 % dans les ACI ;
- ◆ 66,0 % dans les EI ;
- ◆ 75,5 % dans les ETTI.

Les niveaux de formation sont très bas :

- ◆ entre 35 % et 39 % des salariés selon la catégorie de SIAE ont un niveau inférieur au CAP ;
- ◆ entre 42 % et 49 % des salariés selon la catégorie de SIAE ont un niveau CAP-BEP ;
- ◆ au total, plus de 80 % des salariés en insertion ont un niveau inférieur au baccalauréat (soit niveau V, V bis et VI).

Les allocataires du RSA constituent une part importante des bénéficiaires du dispositif, notamment dans les ACI :

- ◆ 53,3 % pour les ACI ;
- ◆ 37,7 % pour les EI ;
- ◆ 18,4 % pour les ETTI ;
- ◆ 21,7 % pour les AI.

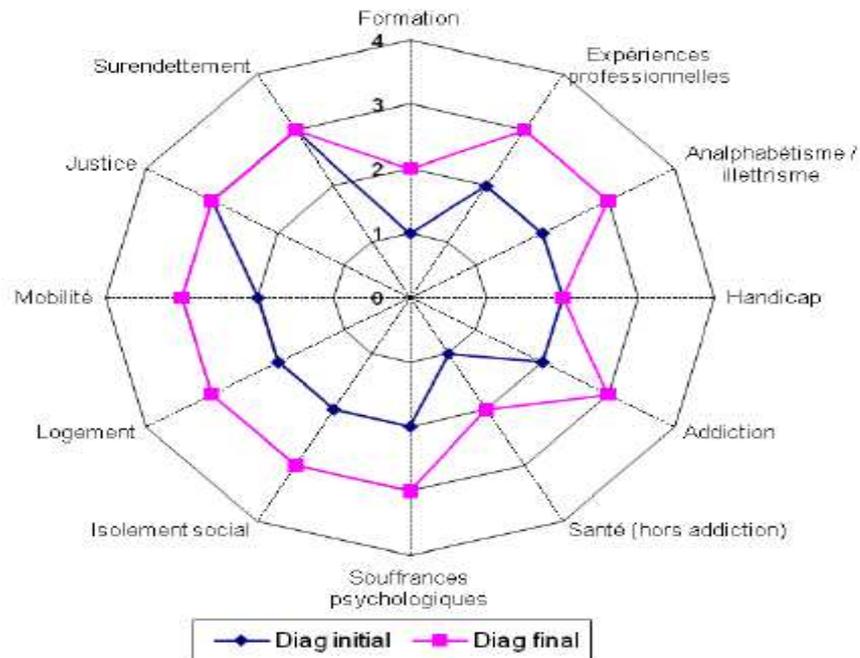
### **1.3. Les personnes accueillies cumulent plusieurs difficultés sociales et professionnelles**

Au-delà des chiffres fournis par la DARES sur les caractéristiques « administratives » des personnes entrant dans le dispositif, des indicateurs complémentaires ont été développés par les réseaux de l'IAE afin de mesurer l'ampleur des difficultés auxquels salariés en insertion sont confrontés.

Plusieurs réseaux et structures utilisent des outils appelés « sociogramme ». Cet outil vise à formaliser le diagnostic sur la dimension sociale des difficultés rencontrées par les personnes accueillies au sein des SIAE. Il s'agit d'un tableau d'évaluation du salarié au regard d'une liste de 12 critères clefs : formation, expériences professionnelles, analphabétisme/illettrisme, handicap, addiction, santé, souffrances psychologiques, isolement social, logement, mobilité, justice, endettement. Pour chacun de ces critères, le salarié est évalué sur une échelle allant de 1 à 4 (1 représentant une difficulté très importante au regard du critère considéré ; 4 représentant une absence de difficulté). Le résultat de cette évaluation est représenté graphiquement sous forme de toile d'araignée comme suit :

## Annexe V

**Graphique 1 : sociogramme mesurant l'évolution d'un bénéficiaire en fonction des ses difficultés socio-professionnelles**



Source : CNAR-IAE

Ce graphique permet de comparer sur le même schéma la courbe au moment de l'entrée dans le dispositif et la courbe à l'issue du passage en structure d'insertion et de visualiser très rapidement les évolutions entre les deux situations.

L'utilisation de cet outil suppose qu'aient été clairement définies à l'avance pour chacune des personnes appelées à l'utiliser les consignes de cotation de chacun des critères. Une autre utilisation de cet outil consisterait à additionner le « score » obtenu par une personne sur les 12 critères, score qui irait théoriquement de 12 à 48. Plus la personne aurait un score faible, plus l'ampleur de ses difficultés serait considérée comme grande.

Par ailleurs, pour compléter les informations quantitatives issues de l'ASP, la DARES a fait réaliser une étude qualitative permettant de recueillir les témoignages de salariés en insertion.

### **Encadré 1 : Enquêtes monographiques auprès des structures et des salariés de l'IAE**

Menées par Pluricité sous l'égide de la DARES et publiées en avril 2011, ces enquêtes ont permis d'interroger 73 personnes venant de deux départements et embauchées par les 4 catégories de SIAE. Les entretiens sont répartis comme suit :

- un entretien auprès du responsable de la SIAE (huit structures au total) ;
- deux entretiens auprès de permanents chargés du suivi et de l'encadrement des salariés en insertion ;
- quatre entretiens auprès de salariés en insertion ;
- deux entretiens auprès de salariés sortis de la SIAE.

Source : DARES, traitement mission

Cette étude confirme que les personnes entrant dans le dispositif se heurtent à de nombreuses difficultés qui touchent aussi bien l'éloignement du marché de l'emploi que des problèmes de mobilité (géographique ou « psychologique »), de santé, de logement, d'évènement de vie (séparation, décès d'un proche), de comportement (agressivité, dépression...).

## Annexe V

En résumé, difficultés sociales et difficultés professionnelles s'enchevêtrent sans qu'il soit réellement possible de déterminer la part de chacun dans l'éloignement à l'emploi. Ainsi, pour prendre un exemple simple : trouver un logement n'est possible que si la personne dispose de fiches de paie (et bien souvent d'un CDI) ; inversement, tout employeur potentiel demande l'adresse de la personne qu'il envisage de recruter. Dans cet exemple, la difficulté d'accès au logement et la difficulté d'accès à l'emploi se percutent et se renforcent l'une l'autre.

Dès lors, agir sur l'insertion professionnelle et renforcer les chances d'un retour vers l'emploi durable nécessitent de prendre également en charge les obstacles sociaux et parfois personnels du salarié en insertion (conduites addictives, ponctualité, respect des consignes de travail...).

Malgré l'intérêt de ces outils et des données qualitatives qu'ils fournissent, aucune information agrégée n'est disponible pour quantifier au plan national l'éloignement de l'emploi des salariés en insertion et évaluer l'ampleur des obstacles à l'employabilité auxquels ils se heurtent. Dès lors, seules les données « administratives » de durée de chômage peuvent être utilisées.

Un tel outil permettra :

- ◆ d'harmoniser les outils utilisés sur le terrain ;
- ◆ d'évaluer les difficultés des personnes entrant dans le dispositif d'IAE au-delà des simples critères administratifs (durée de chômage, bénéfice d'un minima social) ;
- ◆ de disposer d'outils d'orientation des personnes pressenties vers les SIAE les mieux adaptées ;
- ◆ de mesurer les progrès accomplis en termes d'employabilité pendant le passage en insertion, complétant ainsi les données sur la réinsertion professionnelle à l'issue du parcours en SIAE ;
- ◆ de nourrir les dialogues de gestion pilotés par les UT et les comités techniques d'animation (CTA) organisés par Pôle emploi, permettant des discussions sur le profil et le devenir des bénéficiaires sur des bases mieux établies.

Il conviendra de lancer un travail de diffusion de l'outil sous l'égide de la DGEFP en concertation avec le CNIAE et de déterminer qui sera chargé de positionner les personnes en insertion sur le sociogramme : pour fiabiliser l'évaluation, il serait préférable que ce travail soit réalisé par les représentants du service public ou tout au moins sous leur contrôle.

### 1.4. Les caractéristiques des salariés en insertion diffèrent peu selon la catégorie de structure

Les constats globaux masquent des réalités diverses et une gradation des difficultés selon le type de structures : au regard des indicateurs évoqués ci-dessus (niveau de qualification, durée de chômage, RSA), les difficultés sont les plus grandes pour les personnes accueillies au sein des ACI et les moins grandes pour les personnes salariées des ETTI.

Les écarts sont toutefois d'ampleur limitée, notamment entre les ACI et les EI et sont loin de caractériser des populations différentes selon la structure d'accueil :

**Tableau 2 : Caractéristiques (qualification, DELD de plus de deux ans) des salariés d'ACI, EI et ETTI en 2010**

en %	ACI	EI	ETTI
Niveaux V, V bis et VI	86,8	84,4	82,1
Sans emploi depuis 24 mois et plus	32,5	26,9	15,7

Source : DARES

## Annexe V

Toutefois, les intervenants sur le terrain soulignent que les difficultés périphériques à l'emploi sont plus accentuées pour les personnes entrant en ACI.

Ainsi, l'URSIEA (Union régionale des structures d'insertion par l'économie d'Alsace) évalue les difficultés des personnes en insertion. Pour 2011, les chiffres présentés par l'URSIEA sur les personnes présentes dans 58 SIAE dont 17 EI et 25 ACI sont les suivants (plusieurs critères possibles) :

**Tableau 3 : Difficultés des salariés en insertion de la région Alsace**

Difficulté sociale (en %)	58 SIAE	Dont 17 EI	Dont 25 ACI
Logement	9,8	13,3	14,1
Santé	13	10,7	22,6
Judiciaire	3,1	4,6	8,3
Surendettement	36,3	40,6	17,1
Familial	13,5	16,1	17,1
Toxicomanie	0,8	0,6	2,8
Alcoolisme	2,6	3,7	6,4
Difficultés administratives	9,5	19,6	17,7
Savoir être inapproprié	6,6	4,9	14,7
Aptitudes physiques	2,5	5,8	3,5
Illettrisme	5,3	5,8	6,4
Répétition de période de chômage	37	39,5	39,9
Bas niveau de compétence professionnelle	31,2	34,6	42,8
Autonomie dans le travail	5,2	7,8	13,3
Savoir de bases non maîtrisés	13	22,8	21
Mobilité dans le travail	26,9	22,5	35,3
Motivation à s'engager dans le parcours d'insertion	5,9	5,2	11,1
Souffrance psychologique	5,2	11,2	10,4
Isolement social	3,2	5,8	9,4

Source : URSIAE.

Pour les items suivants : santé, judiciaire, toxicomanie, alcoolisme, savoir-être inapproprié, bas niveau de compétence professionnelle, autonomie dans le travail, mobilité dans le travail, motivation à s'engager dans le parcours d'insertion et isolement social, les personnes en ACI ont une appréciation nettement péjorative par rapport aux personnes en EI.

Ce tableau montre que pour la région Alsace, les personnes accueillies en ACI rencontrent nettement plus de difficultés que celles entrant en EI.

Toutefois, en l'absence d'indicateur national permettant d'évaluer cet aspect, il n'est pas possible de généraliser ce constat.

Les observations effectuées sur le terrain par la mission ont plutôt conduit à constater que l'orientation des personnes concernées découle davantage de l'offre d'insertion disponible que des caractéristiques et besoins des bénéficiaires.

### 1.5. Les salariés employés par les AI présentent un profil particulier

Les salariés des AI présentent un profil particulier par rapport aux personnes accueillies dans les autres types de structures : il s'agit pour une grande majorité de femmes et qui avaient un emploi auparavant dans 25 % des cas.

## Annexe V

Les constats dressés par la mission sur le terrain confirment ces données statistiques : les AI sont souvent implantées en zones rurales au sein desquelles les offres d'emploi sont limitées. Elles fournissent des solutions d'insertion professionnelle à des femmes peu qualifiées, peu mobiles géographiquement, vivant souvent seules et ayant des enfants à charge. Il s'agit surtout d'emploi de services auprès de particuliers (ménage, repassage, jardinage, bricolage...). Le nombre d'heures de travail moyen réalisé par ces salariés est faible : 32 heures par mois, soit 8 heures par semaine<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les AI remplissent un rôle d'accueil de personnes en difficulté et d'orientation vers d'autres structures. Dans certains territoires, l'AI serait ainsi le seul relais pour les demandeurs d'emploi compte tenu de l'absence, dans une zone géographique proche, de services publics. Seule une partie des personnes accueillies se voit proposer un emploi. D'après les chiffres fournis par l'Union nationale des associations intermédiaires (UNAI), 400 000 personnes seraient ainsi accueillies chaque année par les AI.

La mission ne dispose pas d'éléments objectifs suffisants pour se prononcer sur la qualité et l'utilité de cette fonction.

Par ailleurs, les interlocuteurs des DIRECCTE et des UT rencontrés par la mission ont insisté sur le rôle des AI comme pourvoyeur d'emploi dans des zones très largement dépourvues d'autres opportunités et de maintien d'un tissu de relations sociales. Les réflexions sur le financement des AI doivent tenir compte de ces réalités sociologiques.

### Encadré 2 : La réforme de la médecine du travail dans les associations intermédiaires

#### ▪ Avant la réforme

Comme tout employeur, les associations intermédiaires doivent assurer le suivi médical de leurs salariés (article L. 5132-17 ancien du code du travail) et en l'absence de dispositions réglementaires spécifiques, les salariés des AI devaient être suivis par un médecin du travail dans les mêmes conditions qu'un autre travailleur. En réalité, ce travail était réalisé de diverses manières : médecin de ville, médecin de main d'œuvre, dispensaire, médecin du travail. Le nombre des travailleurs bénéficiant de ce suivi médical était également variable. Par ailleurs, un fort taux d'accidents du travail a été constaté pour les salariés des associations intermédiaires (indice de fréquence de 81,7 en 2010, en comparaison d'un indice de 58,1 dans le secteur des services à la personne), poussant le législateur à organiser leur suivi médical.

#### ▪ La réforme adapte le suivi médical des salariés en insertion à l'activité des AI

La loi n°2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine du travail définit et organise les missions des services de santé au travail interentreprises (SSTI).

Le décret n° 2012-135 du 30 janvier 2012 relatif à l'organisation de la médecine du travail précise des dispositions concernant des catégories particulières de travailleurs et plus particulièrement les salariés des AI.

Ces dispositions (articles R. 5132-26-6 à R. 5132-26-8 du code du travail) concernent :

- l'obligation pour les AI d'assurer le suivi médical des personnes mises à disposition par un SSTI ;
- l'adaptation de ce suivi aux besoins de fonctionnement des AI.

En effet, des aménagements ont été prévus pour les AI. Ainsi, la visite d'embauche doit se faire dans le mois suivant la première mise à disposition du salarié en insertion. Celle-ci n'est donc pas un préalable à toute mise à disposition. Cela donne aux AI une certaine souplesse et évite un surcoût qui serait engendré par une visite obligatoire dans le cas de personnes n'effectuant que quelques heures de mise à disposition. La périodicité de la visite médicale d'embauche est celle de droit commun de deux ans. L'avis d'aptitude rendu par le médecin est valable pour trois types d'emplois occupés, listé par l'AI lors de sa demande de visite médicale. Un tel avis est donc adapté à l'activité des salariés en AI qui peuvent

<sup>2</sup> Calcul de la mission sur la base des chiffres fournis par la DARES : 54 991 salariés en AI ayant travaillé 20, 893 millions d'heures sur l'année.

## Annexe V

être mis à disposition pour des activités diverses. Cela représente un aménagement spécifique au profit des AI (l'avis d'aptitude est habituellement lié à un poste, et non à un emploi).

La visite médicale obligatoire représente un coût certain pour les AI, d'autant que le temps de trajet et de visite médicale est comptabilisé comme temps de travail (coût total de 60 à 100 euros par salarié, selon les sources), qui en étaient auparavant dispensées. Mais l'utilité de la systématisation du suivi médical est incontestable pour des salariés qui connaissant souvent des problèmes de santé. Ce suivi est complémentaire du travail d'accompagnement effectué par les AI.

- Vers un taux unique de cotisation AT-MP

Le taux de cotisation d'accident du travail applicable aux rémunérations versées aux salariés mis à disposition dans une AI pour une durée supérieure à 750 heures sur une période continue de un an est fixé à 5,30 % à compter du 1er janvier 2013 (contre 5% en 2012) par arrêté du 24 décembre 2012.

Le taux forfaitaire applicable en-dessous de 750 heures par an a été abaissé à 3,10 % pour 2013 (contre 3,70 % en 2012) par arrêté du 17 décembre 2012.

Ces taux sont effectifs dans l'attente de la mise en œuvre d'un taux unique au 1er janvier 2014, prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 n° 2012-1404 du 17 décembre 2012. Cette mesure à venir fait suite à un travail commun entre la Direction générale du travail, la Direction de la sécurité sociale et la Caisse nationale de l'assurance maladie des salariés, et prévoit la modification des critères et des modalités de la cotisation AT-MP des AI pour aller vers un calcul du taux de cotisation unique basé sur la sinistralité, alors que jusqu'ici le taux pour les mises à disposition de moins de 750 heures est forfaitaire.

La réforme récente devant, par le développement de la prévention des risques d'accidents du travail, entraîner une baisse de la sinistralité, le taux unique devrait alors permettre de parvenir à un coût final moindre pour les AI.

- Les opportunités permises par cette réforme

Le nouveau coût supporté par les AI ne couvre en effet pas que la visite médicale d'embauche mais également :

- l'adhésion au SSTI, qui est chargé d'autres missions auxquelles les associations intermédiaires ont tout intérêt à recourir ;
- les actions sur le milieu de travail, visant à diminuer les risques professionnels et améliorer les conditions de travail : actions d'information sur les gestes et postures pour prévenir les dorsalgies, actions de préventions des conduites addictives ;
- le suivi individuel de l'état de santé des salariés, tout au long du parcours d'insertion, qui paraît indispensable pour ce type de public.

Source : Direction générale du travail, Mission

### 1.6. Le dispositif est insuffisamment ciblé sur les personnes confrontées à de longues périodes de chômage.

Plus de 90 % des salariés en insertion étaient sans emploi avant l'embauche par une SIAE (sauf pour les AI pour lesquelles le taux de demandeurs d'emploi avant l'embauche est de 75 %). Le pourcentage de chômeurs de longue durée (12 mois et plus d'inscription à Pôle emploi) parmi les salariés recrutés est également très important : entre 46 et 57 % (à l'exception des ETTI qui n'accueillent que 41 % chômeurs de longue durée).

**Toutefois, la mission constate la présence dans les SIAE d'un quart de salariés qui ont moins de 6 mois de chômage** (entre 22 % pour les EI et 29,5 % pour les ETTI). De même, entre 16 % et 28 % des salariés embauchés par les structures ont entre 6 et 12 mois de durée de chômage. Au total, une partie importante des salariés accueillis dans les SIAE ne sont donc pas des chômeurs de longue durée :

**Annexe V**

**Tableau 4 : Part des salariés de l'IAE sans emploi depuis moins de 12 mois à l'entrée dans le dispositif en 2010**

<b>Catégorie de structure</b>	<b>Part des salariés étant sans emploi depuis moins de 12 mois à l'embauche</b>
EI	44,3 %
ACI	42,2 %
AI	53,7 %
ETTI	58,2 %

*Source : DARES.*

**Compte tenu du nombre de chômeurs de longue durée et de très longue durée et du coût pour les finances publiques du dispositif, un ciblage sur les personnes durablement écartées du marché de l'emploi serait plus pertinent et plus cohérent avec l'essence même du dispositif.**

Ces chiffres doivent toutefois être en partie nuancés :

- ◆ l'entrée dans le dispositif de l'IAE ne se justifie par forcément par la durée de chômage. D'autres critères justifient l'entrée dans le dispositif comme le bénéfice du RSA ou d'un autre minimum social (AAH ou ASS), le statut de travailleur handicapé, etc. A la demande de la mission, la DARES a établi un tableau croisant les données relatives à la durée de chômage et d'autres caractéristiques des personnes embauchées en SIAE.

**Tableau 5 : Caractéristiques (bénéfice d'un minimum social, statut de travailleur handicapé) des personnes entrées pour la première fois en IAE en 2010 selon leur ancienneté sans emploi**

<b>2010</b>	<b>AI</b>	<b>EI</b>	<b>ETTI</b>	<b>ACI</b>
Personnes sans emploi depuis moins de 6 mois dont...	7 119	3 033	5 286	15 694
RSA	1 194	849	799	7 688
RSA majoré	89	24	25	551
AAH	29	9	14	180
ASS	140	131	169	576
Travailleur handicapé	242	141	355	796
Sans minimum social ni TH	5 516	1 940	4 034	6 927
Personnes sans emploi entre 6 et moins de 12 mois dont...	7 412	3 039	5 145	9 586
RSA	1 644	1 008	974	5 069
RSA majoré	99	27	29	319
AAH	35	8	16	101
ASS	254	168	218	293
Travailleur handicapé	298	168	335	466
Sans minimum social ni TH	5 221	1 745	3 674	3 900
Personnes en emploi dont...	9 007	750	1 972	2 960
RSA	1 515	232	243	1 588
RSA majoré	0	0	0	112
AAH	0	0	0	40
ASS	186	21	34	165
Travailleur handicapé	281	44	88	194
Sans minimum social ni TH	7 098	469	1 622	1 098
Personnes sans emploi depuis au moins 12 mois	12 505	7 647	7 485	34 540
Valeurs manquantes	14 359	297	5 297	140
Entrées initiales	50 402	14 766	25 185	62 920

*Source : ASP-Traitements Dares (Champ ; Entrées initiales-France entière).*

## Annexe V

- ◆ il ressort de ce tableau que, sur l'ensemble des catégories de SIAE, 41 % des personnes embauchées qui étaient au chômage depuis moins de 6 mois appartenaient à une autre catégorie de publics prioritaires mais inversement 59 % n'appartenaient à aucune de ces catégories répertoriées par la DARES. Il est possible de penser que certaines d'entre elles venaient de zones (zone de revitalisation rurale ou zone urbaine sensible) considérées comme prioritaires par les DIRECCTE et pour lesquelles l'entrée en SIAE se justifie ;
- ◆ certaines personnes n'ayant pas de droits aux allocations chômage renoncent à s'inscrire à Pôle emploi et ne sont donc pas considérées comme demandeur d'emploi au moment de l'entrée dans le dispositif. Ainsi l'UT du Nord Valenciennes relève que 9,9 % des personnes entrées en 2011 dans l'une des 55 ACI du secteur n'étaient pas inscrites à Pôle emploi ;
- ◆ certaines personnes, bien qu'étant depuis peu au chômage, rencontrent une série de difficultés professionnelles et personnelles qui risque de constituer des freins à la reprise d'emploi. Ces difficultés sont repérées à travers les sociogrammes ou les questionnaires tels que ceux utilisés en Alsace. Dès lors que ces difficultés sont avérées, il paraît compréhensible de permettre aux personnes concernées de bénéficier du dispositif de l'IAE.

L'insuffisant ciblage du dispositif de l'IAE sur les personnes ayant une durée de chômage supérieure à un an est donc manifeste. La mise en regard du nombre de places disponibles dans le dispositif et des volumes de chômeurs de longue durée ou des bénéficiaires du RSA renforce l'acuité de ce constat.

Ce constat d'insuffisante focalisation sur les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi appelle des recommandations sur l'agrément des personnes entrant dans le dispositif.

## **2. L'intervention de Pôle emploi dans le dispositif doit être accentuée**

### **2.1. L'entrée dans le dispositif de l'IAE est conditionnée par l'agrément de Pôle emploi, procédure critiquée mais dont l'utilité est indéniable.**

Le décret 99-106 du 18 février 1999 relatif à l'agrément par l'ANPE des personnes embauchées dans les structures de l'IAE indique qu'il conditionne l'entrée d'un bénéficiaire dans le dispositif et l'ouverture des aides et exonérations auxquelles peuvent prétendre les SIAE.

Le décret précité prévoit que *l'agrément (...) est donné par l'ANPE après un diagnostic individuel portant sur la situation sociale et professionnelle d'un bénéficiaire (...). Peut bénéficier de cet agrément, toute personne dont l'embauche par un employeur (de l'IAE) apparaît, compte tenu de ses difficultés sociales et professionnelles, nécessaire pour permettre son accès ultérieur au marché du travail.*

## Annexe V

La circulaire DGEFP/DGAS du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et le suivi des personnes embauchées dans une SIAE précise les conditions de délivrance de l'agrément par les services de Pôle emploi. Cette circulaire distingue :

- ◆ la responsabilité de l'agrément, qui est confiée à Pôle emploi ;
- ◆ la prescription, partagée par Pôle emploi avec d'autres opérateurs que sont les missions locales, les Cap emploi, les PLIE et d'autres acteurs sociaux (services sociaux du conseil général, associations spécialisées dans l'aide aux détenus...). Ces intervenants doivent avoir été désignés par le Préfet après avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

La convention-cadre entre Pôle emploi et les têtes de réseaux, signée en janvier 2011, indique que *pour ces prescripteurs, l'orientation vers une SIAE vaut diagnostic pour Pôle emploi et l'agrément peut être délivré sans que Pôle emploi ne reçoive la personne orientée en entretien pour valider le diagnostic*. Cette règle permet de donner de la souplesse au système, d'éviter d'encombrer les conseillers de Pôle emploi tout en garantissant l'unicité du lieu de validation des personnes pressenties pour l'IAE.

Les déplacements sur le terrain ont confirmé le partage des rôles entre la prescription et l'agrément : l'orientation vers l'IAE émane rarement des agences de Pôle emploi mais est plus souvent le fait de professionnels de l'insertion (représentant le conseil général, les organismes de logement social, le secteur associatif, les missions locales...), voire des structures elles-mêmes. Dès lors, certains représentants des SIAE critiquent l'intervention de Pôle emploi qui se contenterait d'une validation très administrative des prescriptions, sans valeur ajoutée et qui ralentirait la prise de poste.

La mission considère qu'il est souhaitable de conserver la compétence pleine et entière de Pôle emploi sur l'agrément des salariés entrant dans le dispositif d'IAE. C'est en effet le rôle du service public de l'emploi de valider le déclenchement d'aides financières importantes au profit d'une personne rencontrant des difficultés particulières. Face aux risques de dérives sur le profil des bénéficiaires, il faut conserver un acteur unique chargé de vérifier que le dispositif est bien orienté vers ceux qui en ont le plus besoin.

**Proposition n° 1 : Compte tenu des constats d'insuffisant ciblage du dispositif, il est nécessaire que Pôle emploi :**

- ◆ **soit plus restrictif dans son rôle d'agrément. La part des salariés en insertion ayant moins de 6 mois ou moins de 12 de chômage doit diminuer, sauf s'il est avéré que ces personnes rencontrent d'autres difficultés qui justifient leur prise en charge dans le cadre du dispositif de l'IAE ;**
- ◆ **s'organise pour éviter le reproche de manque de réactivité (notamment dans le cas de missions proposées par une ETTI).**

La mission recommande notamment l'élaboration par Pôle emploi d'un « vivier » de demandeurs d'emploi qui pourraient utilement se voir proposer une entrée en SIAE ou la généralisation des formules de pré-agrément (profil de la personne validé avant toute proposition concrète d'entrée en SIAE).

Conformément au plan stratégique 2015 « Réussir ensemble », adopté par le conseil d'administration en juin 2012, et au contenu de l'accord signé avec les têtes de réseaux, Pôle emploi doit renforcer son investissement dans le domaine de l'IAE. Le dialogue au niveau local entre les acteurs permettra de résoudre les difficultés de coordination.

La règle de la limitation de l'agrément de 24 mois a été critiquée par de nombreux interlocuteurs rencontrés sur le terrain qui se plaignent de sa rigidité.

A l'inverse, la mission considère que le principe d'un agrément pour une durée de 24 mois doit être confirmé : d'une part, dans un contexte de ressources budgétaires rares, il est souhaitable de faire bénéficier le maximum de personnes du dispositif d'aide ; d'autre part, la durée de 24 mois peut être considérée comme suffisante (pour autant qu'elle soit bien utilisée) pour faire progresser très significativement une grande partie des personnes éloignées de l'emploi.

## 2.2. L'interaction des services de Pôle emploi avec les SIAE est souvent critiquée mais elle est en progression

Les relations entre les services de Pôle emploi et les SIAE sont de qualité très variable. Au cours de ses déplacements sur le terrain, la mission a pu noter une série de reproches que s'adressent mutuellement les deux partenaires. Sans qu'il soit possible d'extrapoler ou de généraliser ces critiques, elles témoignent de relations parfois difficiles.

Ainsi, il a été entendu au cours de rencontres avec certaines structures les avis suivants :

- ◆ Pôle emploi confie souvent la relation avec les SIAE à des agents nouvellement nommés et peu expérimentés ;
- ◆ les services de Pôle emploi connaissent un *turn-over* important qui entrave la construction de relations de confiance ;
- ◆ l'agrément se limite à un « coup de tampon » sans aucune valeur ajoutée ;
- ◆ Pôle emploi n'est pas réactif dans la délivrance de l'agrément, alors que les opportunités de faire travailler des salariés en insertion nécessitent parfois une décision très rapide.

Inversement, les agents de Pôle emploi rencontrés ont déploré :

- ◆ le comportement des structures, qui font leur propre recrutement et demandent que l'opérateur se contente de valider leurs propositions ;
- ◆ les structures qui ne déposent pas leurs offres à Pôle emploi, privant ainsi les demandeurs d'emploi qui consultent régulièrement les opportunités d'emploi d'informations sur l'IAE ;
- ◆ les permanents des structures qui veulent « garder » les meilleurs salariés et sont réticents à leur faire connaître les emplois dans les entreprises classiques susceptibles de les intéresser.

Ces relations parfois difficiles sont explicables par les différences dans les modes de fonctionnement et de culture des deux acteurs : les services de Pôle emploi doivent faire face à des volumes de demandeurs d'emploi en forte augmentation et se focalisent sur un objectif de placement alors que les structures d'IAE sont davantage tournées vers un accompagnement personnalisé de petits effectifs et prennent en compte l'ensemble des difficultés de la personne.

L'étude sur la gouvernance de l'IAE présentée au CNIAE de juin 2011 par l'Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (Avisé) synthétise les observations faites dans quatre départements (Allier, Doubs, Essonne et Rhône). Elle conclut à *une place encore hétérogène de Pôle Emploi dans la gouvernance de l'IAE du fait d'une connaissance plus ou moins fine de l'activité d'IAE, d'une activation et d'une animation des CTA variables, de pratiques différentes de l'agrément sur un même département, de la présence effective ou non de Pôle Emploi dans le dialogue de gestion.*

Les visites sur le terrain ont aussi été l'occasion de constater, dans certains départements, la qualité du travail accompli par les agents de Pôle emploi et la qualité des relations avec les structures.

## Annexe V

Ainsi, plusieurs instructions des services de Pôle emploi ont pu être relevées :

- ◆ Au plan national :
  - la rédaction par la direction générale de Pôle emploi d'un « guide de l'IAE à l'usage du réseau » destiné à présenter le dispositif, les principaux acteurs et les instances de pilotage ;
  - ce guide détaille les prestations de Pôle emploi susceptibles d'intéresser les salariés en insertion :
    - EMTPR (évaluation en milieu de travail préalable au recrutement), qui donne l'occasion aux personnes de faire leur preuve en situation de travail ;
    - EMT (évaluation en milieu de travail), qui permet de tester une personne en situation réelle de travail ;
    - période d'immersion, qui permet à un salarié de découvrir un nouveau métier et/ou une nouvelle entreprise ;
    - toutes ces prestations constituent des outils utiles pour favoriser la reprise d'emploi à l'issue de l'IAE ;
- ◆ Au plan local :
  - sur le bassin de Besançon, la réalisation d'un diaporama pour présenter le dispositif et les structures d'IAE présentes localement aux agents de Pôle emploi ;
  - la réalisation d'un document conjoint Pôle emploi/conseil général du Doubs sur la préconisation d'entrée en SIAE présentant le rôle respectif du référent prescripteur, du correspondant IAE de Pôle emploi et de la structure ;
  - à Colmar, l'organisation une fois par mois d'ateliers IAE co-animés par un conseiller de Pôle emploi et un représentant de structures (à chaque réunion, une nouvelle structure est mobilisée) pour présenter en une heure et demi aux demandeurs d'emploi potentiellement concernés les opportunités d'emploi en SIAE ;
  - dans le Haut-Rhin, l'envoi d'une *newsletter* aux SIAE pour les informer du calendrier prévisionnel des prestations de Pôle emploi et des formations.

L'accord-cadre national signé entre Pôle emploi et les réseaux de l'IAE en janvier 2011 vise à fluidifier les relations entre les parties. Cet accord doit être décliné au plan régional. A la fin novembre 2012, 20 accords régionaux sur 26 prévus avaient été signés.

La mission n'a pas pu mesurer de manière suffisamment approfondie l'impact de cet accord sur la réalité des relations entre les services de Pôle emploi et les structures. Les visites sur le terrain ont néanmoins permis de constater que les CTA se réunissent de plus en plus régulièrement, permettant ainsi des échanges opérationnels entre les acteurs concernés.

### Encadré 3 : Le comité technique d'animation (CTA)

Lieu privilégié de mise en œuvre opérationnelle du partenariat, les CTA sont créés à l'initiative de Pôle emploi qui en assure l'animation et le pilotage. Ils ont une finalité opérationnelle et non stratégique.

Il réunit Pôle emploi, la DIRECCTE, les SIAE signataires d'une convention locale, des travailleurs sociaux, des services du conseil général, des co-traitants de Pôle emploi qui interviennent dans l'orientation des publics.

Le CTA a la responsabilité du diagnostic local pour définir le profil des publics pouvant accéder à une SIAE. Il est centré sur le parcours des salariés de l'IAE en particulier :

- articulation sur l'agrément avec les prescripteurs habilités et non habilités ;
- articulation entre la prise en charge sociale et le parcours professionnel ;
- travail technique sur les parcours d'insertion des personnes (extension d'agrément, étapes, fin de parcours, cas « à problèmes », agrément dérogatoire...).

*Source : Guide IAE, élaboré par Pôle emploi.*

## Annexe V

Le plan stratégique 2015 de Pôle emploi conforte et renforce l'intervention des services de Pôle emploi en direction des personnes qui relèvent de l'IAE.

Il est ainsi mentionné que le demandeur d'emploi peut être confronté à des difficultés périphériques à l'emploi (logement, santé, etc.) qui doivent être prises en charge préalablement ou conjointement à toute démarche d'insertion professionnelle. Ce constat conduit Pôle emploi à *renforcer le diagnostic lors du premier contact* et à *diversifier les modes de suivi et d'accompagnement pour faire plus pour ceux qui en ont plus besoin*.

Le plan stratégique prévoit pour ces personnes un accompagnement renforcé avec un ratio plus faible du nombre de demandeurs d'emploi suivis par agent de Pôle emploi (inférieur ou égal à 70). Cet accompagnement renforcé *s'adresse aux demandeurs d'emploi qui cumulent difficultés de nature professionnelle et freins périphériques à l'emploi*. Le dispositif d'IAE est explicitement cité dans le document.

Cette organisation différenciée en fonction de la gravité des difficultés des demandeurs d'emploi et donc de leur éloignement du marché du travail doit conduire Pôle emploi à constituer, comme indiqué supra, un vivier de personnes qui pourraient être orientées vers l'IAE.

La mission a relevé que les agents de Pôle emploi chargés du secteur de l'IAE ne disposent pas des outils informatiques adéquats : le système intranet IAE n'a aucune interaction, ni avec le fichier des demandeurs d'emploi ni avec le fichier des offres d'emploi. Il est indispensable de progresser afin de gagner en efficacité pour :

- ◆ éviter la double saisie aujourd'hui nécessaire et gagner ainsi un temps précieux pour les conseillers de Pôle emploi ;
- ◆ rendre possible le repérage des demandeurs d'emploi qui bénéficieraient utilement d'une proposition d'IAE, ce qui faciliterait l'agrément ;
- ◆ permettre le suivi des demandeurs d'emploi entrés dans le dispositif afin qu'ils puissent continuer à bénéficier des prestations de Pôle emploi et des propositions de formation ;
- ◆ suivre sur la durée le devenir des personnes sortant d'IAE (suivi longitudinal).

### **Proposition n° 2 : Relier l'Intranet IAE de Pôle emploi aux fichiers informatiques des demandeurs et des offres d'emploi dans les meilleurs délais.**

Les délais avancés par Pôle emploi pour changer de système informatique pour l'IAE (horizon 2014) sont peu satisfaisants. A tout le moins, il faut les respecter.

La situation des demandeurs d'emploi entrant dans le dispositif d'IAE ne fait pas l'objet de consignes claires de la part de Pôle d'emploi sur leur changement de catégorie. Théoriquement, ces personnes devraient être transférées en catégorie E (*demandeur d'emploi non tenu de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi*). L'esprit de l'IAE (aider une personne éloignée du marché du travail à résoudre ses difficultés pour retrouver un emploi « classique ») va clairement dans le sens de cette règle. Toutefois, son application entraîne deux types de difficultés :

- ◆ une charge de travail accrue pour les agents de Pôle emploi appelés à effectuer des opérations de transfert de catégories, qui se rajoute au travail d'agrément ;
- ◆ un moindre accès *de facto* aux prestations et aux possibilités de formation, les services de Pôle emploi ayant tendance à ne pas les proposer aux personnes inscrites en catégorie E.

En l'absence d'instruction de la direction générale, de nombreux salariés en insertion restent inscrits dans leur catégorie d'origine.

## Annexe V

La mission a pu constater sur le terrain des pratiques disparates qui dépendent parfois de la catégorie de SIAE concernée (ainsi, dans certains départements, les personnes salariées des AI et ETTI restent en catégorie A, B ou C ; les personnes accueillies en EI et ACI sont transférées en catégorie E), parfois du nombre d'heures de travail procurées par la structure.

**Proposition n° 3 : La mission recommande de clarifier la catégorie d'inscription des salariés en insertion à Pôle emploi afin d'homogénéiser les pratiques en respectant la règle de transfert en catégorie E.**

### **3. L'accompagnement socioprofessionnel dont bénéficient les salariés en insertion peut être amélioré**

#### **3.1. Pendant leur passage en IAE, les salariés bénéficient d'un accompagnement dont la qualité est difficile à évaluer**

Le salarié en insertion bénéficie d'un accompagnement qui prend souvent la double forme d'un encadrement technique et d'un accompagnement socioprofessionnel.

L'encadrement technique est réalisé au poste de travail avec des contacts très fréquents (au moins une fois par jour). L'accompagnement socioprofessionnel est effectué dans le cadre de rendez-vous à rythme espacé, souvent mensuel.

**Encadré 4 : L'accompagnement socioprofessionnel, exemples de pratiques dans les SIAE rencontrées**

- L'accompagnement socioprofessionnel des salariés en insertion est un élément constitutif de la mission des SIAE. Il comporte les deux volets complémentaires de l'accompagnement social et de l'accompagnement professionnel.
- **L'accompagnement professionnel** revêt plusieurs aspects qui sont plus ou moins mis en œuvre selon les structures :
  - accueil de la personne et phase de diagnostic sur ses aptitudes et savoir-faire ;
  - travail sur le projet professionnel ;
  - aide à la recherche d'emploi, à la rédaction de CV ;
  - suivi de la formation en lien avec les encadrants techniques dans les EI et ACI ;
  - suivi du bon déroulé des missions pour éviter les absences ou les problèmes avec les employeurs dans les AI et ETTI (dans certains cas le CIP accompagne la personne sur son premier chantier) ;
  - bilan régulier des acquis en termes de compétences, de savoir-être, de formation.
- **L'accompagnement social** est adapté à chaque personne et s'effectue en lien avec les partenaires locaux référents pour les différentes problématiques rencontrées par les personnes :
  - aide au remplissage des dossiers de demande de logement ;
  - aide dans la résolution des conduites addictives ;
  - aide à trouver une place en crèche ;
  - orientation vers des solutions de lutte contre l'illettrisme ;
  - orientation vers d'autres partenaires si nécessaire : dans l'AI Lodomifa, par exemple, la chargée d'insertion professionnelle (CIP) travaille en lien avec les services médico-sociaux sur la reconnaissance de travailleur handicapé pour des personnes ayant des problèmes cognitifs qui pourraient travailler en ESAT ;
  - organisation de groupes de paroles par secteur professionnel pour lutter contre la solitude notamment dans le service à la personne (AI Lodomifa) ;
  - aide à la gestion des revenus et explication des fiches de paye.
- L'accompagnement socioprofessionnel implique de **rencontrer régulièrement les personnes, en fonction des besoins** (huit fois par an dans l'EI TRI dans le Doubs, au moins une fois par mois dans l'AI Lodomifa en Seine-Saint-Denis). Le nombre de personnes suivies par un CIP varie selon les structures (60 à 80 personnes pour l'AI Intermed, 40 personnes pour l'ACI la Blanchisserie du refuge dans le Doubs).
- Les CIP ont des formations préalables variées et doivent être polyvalents. La mission a rencontré une CIP ayant travaillé dans un organisme de formation après une licence de psychologie, une autre ayant une formation de psychologue clinicienne. Certaines SIAE de petite taille ou en phase de démarrage ne peuvent pas embaucher de CIP. L'accompagnement y est alors effectué par le directeur. Cela est le cas pour l'EI La Métallerie dans le Nord, qui ne compte que deux postes conventionnés, et a été le cas pendant cinq ans dans l'ACI la Blanchisserie du Refuge dans le Doubs.

*Source : traitement mission*

D'après les enquêtes monographiques décrites dans l'encadré 1, les deux types d'intervention sont bien articulés et accompagnent efficacement les salariés en insertion.

Interrogés pendant leur passage en SIAE ou à l'issue de celui-ci, *ils expriment une grande satisfaction à l'égard des services offerts par les SIAE.*

## Annexe V

Selon ces enquêtes, le passage en SIAE est pour les bénéficiaires un temps d'amélioration concrète de leur situation : opportunité de retrouver une assise financière et sociale, possibilité de reprendre pied : *le parcours est plus perçu par les salariés comme une suite de contrats et de situations de mise à l'emploi que comme un parcours d'insertion qui fait progresser vers l'autonomie (c'est plus pensé par les permanents) : le parcours, ce sont d'abord des réponses concrètes d'emploi ou de solutions à des difficultés sociales.*

*Le passage dans la SIAE est perçu comme un temps offert permettant de se poser provisoirement, permettant d'affecter du temps et de l'énergie à régler des problèmes sociaux en souffrance (logement, santé, notamment besoin de soins dentaires) ou comme une opportunité d'acquérir des compétences ou des « diplômes » identifiés en amont comme nécessaires à une insertion durable.*

La mission considère que ces éléments qualitatifs qui ressortent de l'interview d'un échantillon très limité de personnes (73) devraient être complétés par des évaluations à plus grande échelle.

C'est avec cet objectif que la DARES a réalisé au cours de l'été 2012 une enquête auprès des salariés en parcours d'insertion. Cette étude comprend de nombreuses questions sur l'opinion des salariés sur leur passage dans la structure. Une telle enquête, à laquelle près de 7000 personnes sur 16 800 interrogées ont répondu, n'avait encore jamais été réalisée. Les résultats seront disponibles au premier semestre 2013.

Les questions F58, F61 et F62 permettront d'avoir des éléments d'appréciation sur trois points importants.

**Tableau 6 : Extraits du questionnaire de l'enquête qualitative effectuée par la DARES auprès des salariés de l'IAE**

Question	Réponses proposées
F58 ce passage à (X) - (Réponse attendue : d'accord ou non avec chacune des affirmations proposées)	Vous permet/a permis d'avoir un emploi
	Vous permet/a permis d'acquérir de nouvelles compétences
	Vous permet/a permis de retrouver confiance en vous et de vous sentir utile
	Vous permet/a permis d'améliorer votre situation financière
	Vous permet/a permis d'améliorer votre état de santé
	Vous permet/a permis d'améliorer vos conditions de logement
	Vous permet/a permis de régler vos problèmes administratifs
	Ne vous apporte rien/ ne vous a rien apporté
F61 Par rapport à votre situation avant votre entrée à (X), diriez-vous qu'à présent votre situation personnelle est :	Meilleure
	Identique
	Moins bonne
	Ne sait pas
F62 Globalement, quel jugement portez vous sur votre passage à (X) :	Très satisfaisant
	Plutôt satisfaisant
	Pas du tout satisfaisant
	Ne sait pas

*Source : DARES.*

D'autres questions donneront des éléments d'évaluation qualitative sur les aides apportées concernant la manière de travailler ou pour régler des problèmes personnels. Enfin, pour les salariés sortis du dispositif, l'enquête permettra de connaître leur situation présente (chômage, emploi, type d'emploi...).

### 3.2. La notion de parcours au sein de l'IAE est encore très peu présente et doit être amplifiée par l'incitation au groupement de structures

De nombreux représentants du secteur portent une vision séquentielle du dispositif de l'IAE qui conduirait progressivement des personnes très éloignées du travail vers l'emploi à travers le passage successif en ACI puis en EI et enfin en ETTI. Toutefois, ce schéma très théorique est loin de décrire la réalité :

- ◆ comme indiqué supra, les caractéristiques des salariés en insertion sont très proches d'une catégorie de structure à l'autre, du moins au regard des critères administratifs ;
- ◆ les interlocuteurs rencontrés par la mission au cours de ses déplacements reconnaissent que c'est l'offre disponible sur un territoire donné (en termes de structures présentes ou en nombre de places) qui prime sur une analyse des besoins des personnes à prendre en charge ;
- ◆ le nombre de transitions d'une structure à l'autre est faible. D'après les chiffres de la DARES, elles s'établissent comme suit :

**Tableau 7 : Embauche des salariés d'IAE dans une autre structure de l'IAE hors AI (2010)**

Type de SIAE dont le salarié sort	Part des salariés embauchés dans une autre SIAE à la sortie
EI	1,7 %
ACI	4,8 %
ETTI	3,9 %

Source : DARES.

Les déplacements effectués sur le terrain confirment ce faible nombre de passage d'une structure à l'autre.

Ils ont également permis de constater l'intérêt d'inciter les structures de l'IAE à se regrouper dans le cadre d'ensemblers. Les avantages en sont multiples :

- ◆ mettre en commun de moyens comme le personnel de direction, le personnel chargé de la gestion et de l'accueil, les professionnels de l'accompagnement (psychologue, travailleur social...);
- ◆ orienter les personnes à prendre en charge vers la structure la plus adaptée à leurs besoins ;
- ◆ faciliter le passage d'une structure à l'autre pour les salariés en insertion dans la mesure où ces ensembles regroupent des structures de types différents (AI et EI ou ACI et EI par exemple) ;
- ◆ mettre en place des structures de formation au profit de tous les salariés en insertion ;
- ◆ développer une compétence de montage de dossiers de financement de nature à faciliter les dialogues de gestion avec l'administration, mais aussi l'accès à d'autres types de financement comme les clauses sociales dans les marchés publics, le mécénat d'entreprise<sup>3</sup> ;
- ◆ avoir une meilleure assise financière, jouer sur la compensation entre activités bénéficiaires et activités déficitaires.

<sup>3</sup> Voir annexes VI et VII

## Annexe V

L'article L5132-2 du code du travail donne explicitement une base juridique à ces rassemblements de structures afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion. La DGEFP a précisé que le groupement économique solidaire (dénomination que les réseaux ont donné à la personne morale reconnue dans le code du travail) peut présenter un projet d'insertion commun à toutes les SIAE du groupement.

### Encadré 5 : L'ensemblier Pôle Interm'aide : mutualisation des fonctions supports et d'accompagnement socioprofessionnel

Le pôle Interm'aide de Wattignies, dans le Nord, est l'exemple d'un ensemblier complet, qui rassemble **une structure de chaque catégorie de l'IAE, un organisme de formation et une association de service à la personne** :

- l'AI Interm'aide est à l'origine de l'ensemblier et 182 000 heures ont été réalisées en son sein en 2011, par 580 salariés en insertion, soit 24 ETP et 49 salariés embauchés en CDI par l'AI ;
- l'ACI Interval réalise son activité dans le bâtiment, le recyclage de pain, le maraîchage biologique, la voirie et l'environnement et est conventionné pour 100 postes en 2011 ;
- l'EI Aliage est conventionnée pour un poste en 2011, suite à des difficultés et un redéveloppement sur des activités d'espaces vert ;
- l'ETTI Inter'active fait travailler sur des activités de bâtiment, de voiries et d'espaces verts 108 salariés en insertion soit 26,2 ETP en 2011 ;
- l'association de service à la personne Inéa emploie 23 CDI en 2011 ;
- le centre de formation permet la découverte des métiers du bâtiment et des espaces verts, mais ne dispense pas de formation qualifiante.

Le pôle Interm'aide a l'avantage de pouvoir **mutualiser les fonctions supports et d'accompagnement socioprofessionnel des salariés en insertion** :

- un directeur administratif et financier encadre deux personnes pour la comptabilité et quatre personnes pour le secrétariat du pôle ;
- une responsable pédagogique et de l'insertion encadre trois chargés d'insertion et un formateur ;
- un directeur technique coordonne les 9 encadrants techniques de l'ACI et de l'AI ;
- une personne est responsable des quatre salariés permanents de l'AI et des deux permanents de l'association de service à la personne ;
- un responsable du développement coordonne l'encadrant technique de l'EI et les deux permanents de l'ETTI.

Au total et en comptant la directrice générale, le pôle salarie 35 permanents dont **14 personnes sur des fonctions supports globalisées** pour une activité globale de 900 salariés en insertion soit 178 ETP, ce qui représente un ratio d'**une personne support (administratif ou d'accompagnement) pour 12,7 ETP en insertion**. Il apparaît que l'accompagnement socioprofessionnel peut facilement être réparti selon les besoins des personnes au sein des différentes structures de l'ensemblier. Le regroupement des différentes SIAE au sein de l'ensemblier permet une **mutualisation des coûts fixes de structure et des salaires des permanents**.

Au sein du pôle Interm'aide, **l'objectif de fluidification des parcours d'insertion entre les différents types de SIAE** souvent associé aux ensemblers **n'est pas atteint**. Le principal frein à cela est l'agrément de Pôle Emploi qui n'autorise les salariés à travailler qu'au sein d'une seule structure à la fois. Les publics de l'AI et de l'association de service à la personne ne sont également pas les mêmes et le passage de l'une à l'autre est rare, malgré les efforts de formation réalisés dans ce sens.

L'ensemblier permet cependant **certains ajustements pratiques pour l'activité des structures et pour les salariés en insertion** :

- la mise à disposition de salariés de l'AI hors agrément pour soutenir l'activité de l'EI en cas de besoin ;
- la réalisation d'heures supplémentaires au sein de l'AI et hors agrément par les salariés de l'ACI.

*Source : Mission.*

**Proposition n° 5 : Il convient de favoriser les regroupements de SIAE sous forme d'ensembliers et de les accompagner dans le cadre des CDIAE et des dialogues de gestion.**

Par ailleurs, plusieurs têtes de réseaux (notamment le Coorace, Emmaüs et la FNARS) avancent l'idée d'un contrat de travail unique qui serait commun aux salariés en insertion quelle que soit la structure de l'IAE qui les emploie. Ils y voient la possibilité d'une fluidité totale dans les parcours, une suppression des ruptures entre plusieurs phases au cours du processus d'insertion et une meilleure adéquation des statuts juridiques aux besoins des personnes en insertion.

La mission ne retient pas une telle proposition pour plusieurs raisons :

- ◆ au plan juridique, elle conduirait à effacer la distinction entre des emplois en production (fournis par les ACI et les EI) et les emplois de mise à disposition (AI et ETTI) qui constitue l'une des bases du droit du travail ;
- ◆ la possibilité de faire varier très fortement le nombre d'heures travaillées (de une à 35 heures) s'accompagnerait d'une grande instabilité des revenus procurés aux salariés.

En définitive, plus qu'une question d'unification des statuts juridiques des salariés en insertion, le point à examiner est celui du rapprochement des structures.

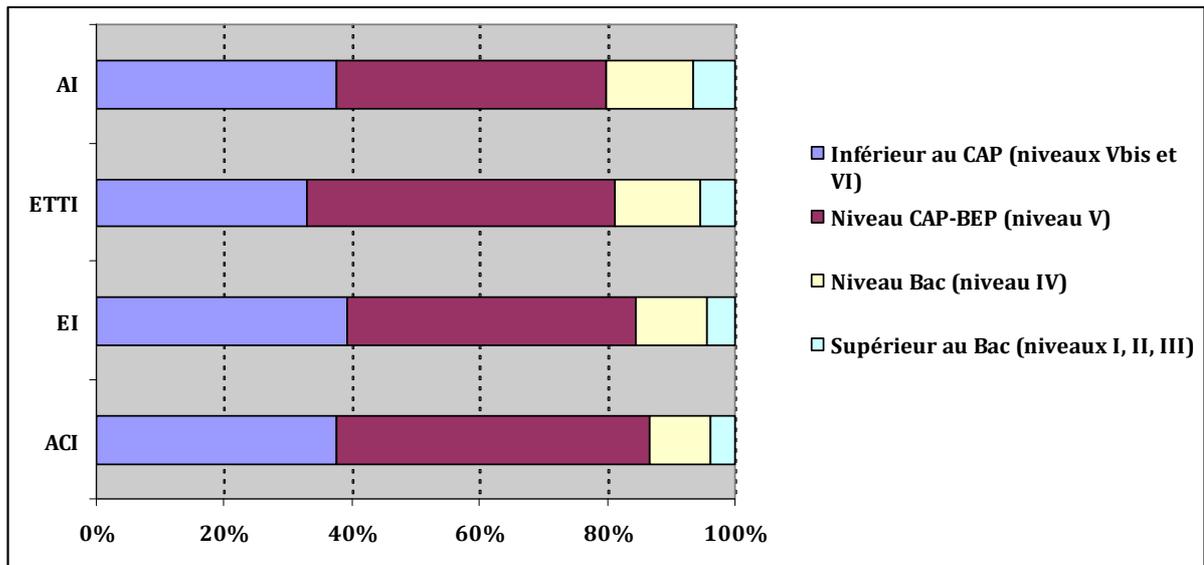
#### **4. L'accès des salariés en insertion à la formation est insuffisant et doit être fortement accru**

##### **4.1. Les faibles niveaux de qualification des salariés en insertion constituent un frein important à leur employabilité**

La mission constate que :

- ◆ tous types de SIAE confondus, 80 % ou plus des salariés en insertion sont de niveau de qualification V (niveau CAP-BEP), V bis ou VI (inférieur au CAP) ;
- ◆ les niveaux de qualification sont relativement homogènes selon les types de structures, avec cependant :
  - un peu moins de niveaux V bis et VI dans les ETTI que dans les autres catégories ;
  - un peu moins de niveaux Bac et supérieur au Bac dans les ACI.

Graphique 2 : Niveaux de qualification des salariés nouvellement embauchés dans les SIAE en 2010



Source : ASP, Traitement DARES.

Le bas niveau de qualification des salariés en insertion représente un frein puissant à leur employabilité.

L'accès à la formation aux savoirs de base et à la formation professionnelle présente plusieurs intérêts pour ces publics :

- ◆ elle accroît les chances d'accès à l'emploi à la sortie :
  - les savoirs-être (ponctualité, respect des consignes...) acquis lors de formations sur le comportement sont indispensables pour être salarié en emploi classique ;
  - la formation qualifiante quant à elle prépare les personnes à un métier précis et favorise l'embauche ;
- ◆ elle contribue à redonner confiance aux salariés en insertion. La formation doit être *un temps de réussite valorisante qui dynamise en renforce l'estime de soi* <sup>4</sup> ;
- ◆ elle contribue à répondre aux besoins de secteurs qui ont des difficultés de recrutement lorsqu'elle cible des métiers en tension.

#### 4.2. Les salariés en insertion ont d'abord besoin de formations de base et transversales

Les contenus des formations sont variés, allant de la maîtrise des savoirs de base et des compétences-clés à la délivrance de diplômes en passant par la qualification et la certification<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Analyse transversale des enquêtes monographiques réalisées par Pluricité pour la DARES – Avril 2011.

<sup>5</sup> La notion de qualification est définie juridiquement par l'article L.6314-1 du code du travail. Pour être identifiée comme telle, une qualification doit au choix : être enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ; être reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale de branche ; correspondre à un certificat de qualification professionnelle (CQP). Les certifications professionnelles enregistrées au RNCP correspondent aux diplômes et titres professionnels délivrés au nom de l'État (enregistrés de droit) et aux certifications des autres organismes (enregistrées sur demande).

## Annexe V

Le besoin de formation aux compétences-clés et aux savoirs de base est très important pour les salariés en insertion. Les formations aux savoirs de base sont courtes et permettent aux salariés de renforcer leur employabilité dans une logique transversale. Il s'agit notamment de formations sur le comportement et l'attitude au travail ou sur l'hygiène et la sécurité au travail. Le programme « compétences-clés », piloté par le ministère de l'Emploi vise la maîtrise d'une ou plusieurs compétences fondamentales comme la compréhension et l'expression écrites, les mathématiques, les sciences et technologies, la bureautique et Internet, l'aptitude à développer ses connaissances et compétences ou l'initiation à une langue étrangère.

Dans cette logique transversale, deux étapes doivent être distinguées :

- ◆ les savoirs de bases et savoir-être ;
- ◆ la dimension plus technique des savoir-faires et gestes professionnels transversaux.

Cette deuxième dimension doit permettre de valoriser davantage les salariés en insertion pour leur passage vers le marché du travail classique. Le CNEI, en partenariat avec Opcalia, a réalisé un travail d'identification d'un socle de compétences par familles de métiers, afin de favoriser ces formations techniques transversales.

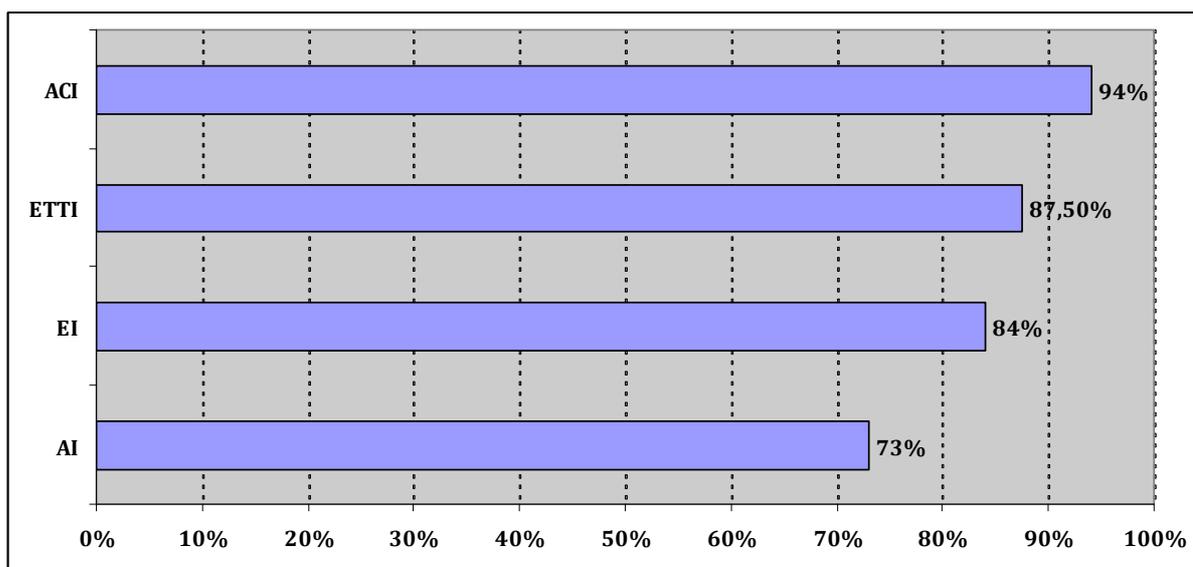
### 4.3. Un nombre insuffisant de salariés en insertion accède à la formation notamment qualifiante

Les seules données nationales disponibles concernant l'accès des salariés en insertion à la formation proviennent d'une enquête de la DGEFP réalisée en 2011 avec l'appui de l'Avisé. Le taux de réponse de 20 % invite à considérer les résultats avec prudence.

Il en ressort les éléments suivants :

- ◆ plus de 7 SIAE sur 10 déclarent mettre en place des actions de formations pour leurs salariés ;
- ◆ le taux d'accès à la formation<sup>6</sup> dans les SIAE de 34 %<sup>7</sup>.

Graphique 3 : Taux de SIAE formatrices



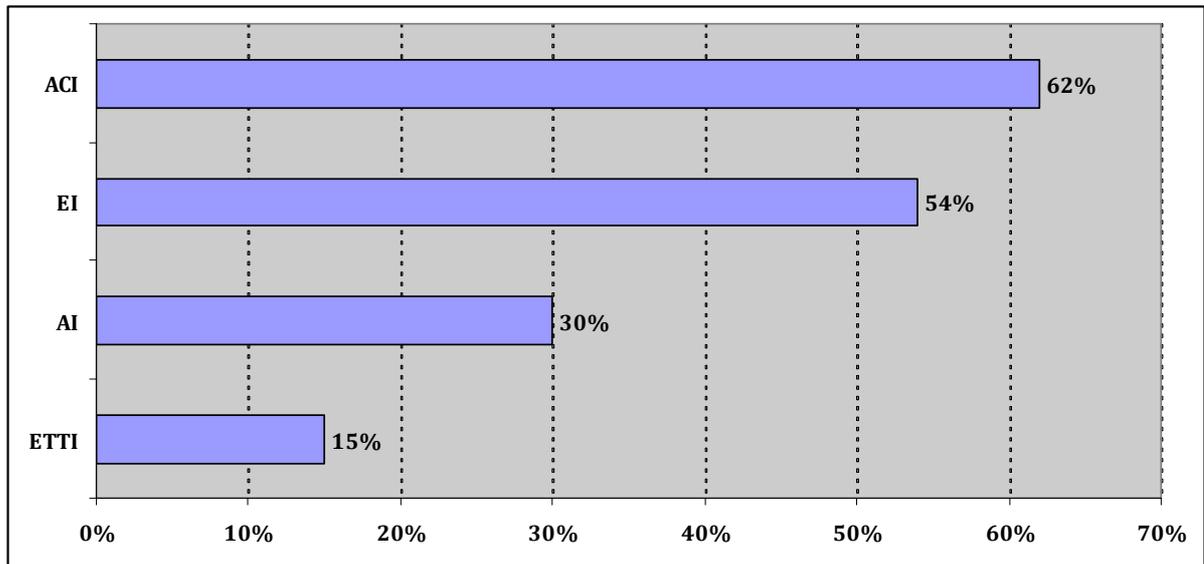
Source : Enquête DGEFP – Chiffres 2010.

<sup>6</sup> Comprise comme toutes les actions citées par l'article L6313-1 du code du travail.

<sup>7</sup> Ce chiffre comprend les GEIQ.

La proportion de structures formatrices est plus faible dans les AI (73 %) que dans les autres catégories de l'IAE.

**Graphique 4 : Taux moyen d'accès à la formation dans les SIAE formatrices**



*Source : Enquête DGEFP- Chiffres 2010.*

Au sein des SIAE formatrices, le taux d'accès à la formation est meilleur dans les structures de production que dans les structures de mise à disposition.

Plusieurs autres éléments peuvent être relevés :

- ◆ il existe de fortes disparités territoriales dans la mise en place d'actions de formation par les SIAE ;
- ◆ il n'y a pas de corrélation entre le taux d'accès à la formation dans les SIAE formatrices et la taille des structures ;

Seul un tiers des salariés en insertion accède à la formation. Ce constat est aggravé par l'examen du type de formations proposées : les formations pré-qualifiantes, qualifiantes et celles débouchant sur un diplôme sont proposées à moins de 10 % des salariés en EI et moins de 20 % des salariés en ACI.

**Tableau 8 : Part des salariés en SIAE formatrices ayant eu accès aux formations de base et aux formations qualifiantes<sup>8</sup>**

	Comportement et attitude au travail	Remise à niveau, savoirs de base	Hygiène et sécurité au travail	Formation pré-qualifiante	Formation qualifiante	Formation diplômante
AI	3 %	1 %	2 %	2 %	0,3 %	0,3 %
ACI	23 %	14 %	26 %	9 %	6 %	3 %
EI	10 %	7 %	17 %	5 %	3 %	1,5 %

*Source : Enquête DGEFP- Chiffres 2010.*

Par contraste, les GEIQ (qui ne sont considérés comme partie intégrante du dispositif d'IAE) apparaissent comme de bons élèves en matière de formation qualifiante.

<sup>8</sup> Le nombre de données sur les ETTI était trop faible pour en tenir compte dans l'étude.

**Encadré 6 : Les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et la formation en alternance**

Les GEIQ sont des associations loi 1901 constituées d'entreprises qui se regroupent afin de répondre à des besoins de main d'œuvre sur des métiers en tension. Leur activité vise à mutualiser l'activité RH des entreprises consistant à recruter, accompagner et organiser des parcours de formation pour des publics en difficulté. Les personnes sont employées par le GEIQ et travaillent pour les entreprises membres qui rémunèrent le GEIQ pour ce service. Celles-ci sont pour la plupart des PME mais on retrouve aussi de grands groupes, du bâtiment notamment.

Les GEIQ sont soumis au même régime fiscal que tout groupement d'employeurs, et **reçoivent de l'État une aide de 686 euros par ans pour les contrats de professionnalisation signés par salariés ayant moins de 26 ans ou plus de 45 ans, accompagnée d'une exonération AT/MP pour ces contrats**. Les collectivités territoriales les financent à des niveaux variables en fonction des territoires et des publics. **Les subventions représentent environ 10 % des ressources des GEIQ.**

Certains OPCA de branche (dont bâtiment, propreté, transport) et interprofessionnels ont aménagé des modalités de mise en œuvre du contrat de professionnalisation afin de mieux participer au financement de l'accompagnement social et professionnel des salariés des GEIQ labellisés par le Comité national de coordination et d'évaluation des GEIQ.

**Le CNCE-GEIQ, créé en 1994, fédère 134 GEIQ et compte 4770 entreprises adhérentes en 2011.** Il est présent au CNAR-IAE et au CNIAE.

**Les GEIQ ne sont pas des structures de l'IAE au sens de la loi de 1998, et à ce titre les personnes recrutées par les GEIQ ne sont pas tenues d'être agrémentées par Pôle Emploi.** Les GEIQ remplissent cependant une mission d'insertion professionnelle et permettent de mettre en place avec succès deux éléments clés de l'insertion par l'activité économique :

- la formation des salariés en insertion d'une part ;
- les passerelles avec les entreprises classiques d'autre part.

**Les salariés sont recrutés en contrats de professionnalisation pour près de 80 %**, mais aussi en contrat d'apprentissage et en CUI-CIE pour une minorité. **L'alternance** permet de concilier les périodes de formation et les périodes de travail dans les entreprises membres, au cours desquelles **un tuteur professionnel** prend spécialement en charge le salarié. **Un tuteur GEIQ** suit le salarié par des visites mensuelles sur son lieu de travail. La formation et la montée en compétence sont le fil rouge du parcours d'insertion mis en place par les GEIQ, qui sont professionnels de l'ingénierie de parcours et collaborent très étroitement avec les OPCA et organismes de formation. **Toute personne qui passe par un GEIQ en sort, selon la branche, avec une attestation, un titre professionnel, une certification (CQP) ou un diplôme (CAP, BEP).** Sur des parcours en GEIQ de 12 à 13 mois en moyenne, avec des écarts selon les activités, **25 % du temps est passé en formation** (quand les contrats de professionnalisation imposent 15 %).

Par ailleurs, l'existence même d'un GEIQ représente une passerelle vers l'entreprise classique pour les salariés en insertion, puisque ce sont des entreprises qui le créent et le gèrent dans une démarche de recrutement. La création d'un GEIQ correspond pour celles-ci à un besoin de main d'œuvre dans des métiers en tension :

- près de 30 % des GEIQ exercent leur activité pour le secteur du BTP ;
- les secteurs de la propreté et des transports sont très représentés ;
- il existe également une vingtaine de GEIQ multisectoriels.

**Le taux de sortie à l'emploi des GEIQ est de 70 %.** La majorité des parcours débouche sur une embauche dans l'entreprise membre qui a accueilli la personne, la plupart des parcours étant mono-entreprise.

On peut considérer que les GEIQ constituent – outre une sortie dynamique dans les statistiques - une sortie réussie pour les salariés issus des SIAE, qui par le GEIQ passent à **l'étape primordiale de la formation qualifiante** dans un parcours relativement assuré vers un emploi.

Cependant **il n'existe aujourd'hui pas de liens particulièrement forts entre les SIAE et les GEIQ**, à l'exception de quelques partenariats avec des EI dont les salariés sont reçus par les GEIQ en fin de parcours IAE, sans aucune garantie. Les GEIQ tiennent à garder leur liberté de recrutement, mais on ne

peut que recommander une intensification des liens entre les SIAE et les GEIQ, pour des sorties de parcours. Une orientation à prendre pourrait consister à inciter les SIAE et à pré-orienter les personnes sur les secteurs d'activité des GEIQ de leur territoire, ou à les faire participer aux journées de découverte des métiers organisés par les GEIQ, contribuant ainsi au bon fonctionnement des « sas » pré-contrat de professionnalisation que les GEIQ tendent à mettre en place.

*Source : CNCE-GEIQ, traitement Mission*

#### **4.4. Plusieurs facteurs expliquent ce faible recours à la formation**

L'enquête de la DGEFP auprès des structures d'IAE liste les facteurs qui freinent l'accès de leurs salariés en insertion à la formation :

- ◆ *la mobilité des salariés ;*
- ◆ *la prise en charge des coûts salariaux pendant les heures de formation ;*
- ◆ *la prise en charge de certaines thématiques spécifiques ;*
- ◆ *la visibilité des financements mobilisables ;*
- ◆ *l'existence d'une offre de formation adaptée sur le territoire.*

Le problème de l'adaptation de l'offre de formation se pose, notamment quant aux formats des formations proposées par les financeurs. Ainsi, les formats « temps plein », proposés par Pôle emploi ou les conseils régionaux sont souvent considérés comme inadaptés par les SIAE, qui comptent sur leurs salariés pour assurer la production.

Par ailleurs, au cours de ses déplacements, la mission a souvent constaté une sous-utilisation des offres de formations proposées spécialement aux SIAE par certains conseils régionaux. Ainsi, en Île-de-France, deux programmes ont été arrêtés faute de réponse des SIAE aux appels à projet lancés en 2010 :

- ◆ le « PASSE'IAE », qui proposait aux salariés en insertion une formation avant l'entrée en SIAE portant essentiellement sur le savoir-être. Ce sont surtout des SIAE de grande taille qui ont répondu ;
- ◆ le « PASSE'entreprise », qui visait à assurer la préparation du salarié en insertion avant son entrée sur le marché du travail classique. Seules deux actions ont été financées.

En outre, les salariés en insertion constituent une population parfois réticente à suivre des formations, beaucoup d'entre eux s'étant trouvés en situation d'échec ou de décrochage dans leur parcours scolaire.

#### **4.5. Face à ce constat, la DGEFP a lancé un programme dont il n'est pas encore possible de mesurer l'impact**

En 2010, la DGEFP a décidé d'ouvrir aux SIAE la possibilité de prescrire des formations compétences-clés, avec pour but de faciliter l'accès des salariés en insertion à ces formations de base prescrites pour la plupart par Pôle emploi, les missions locales et CAP emploi.

A ce jour, seules 12 DIRECCTE ont mis en place ce dispositif et la part des apprenants ayant participé à une formation compétences-clés à la suite d'une prescription par une SIAE est extrêmement très faible (0,74 % du total<sup>9</sup>).

---

<sup>9</sup> Sur la période janvier 2011-novembre 2012, statistique de Rosace, DGEFP.

### Encadré 7 : Un accord-cadre national pour la formation des salariés en insertion

La DGEFP a signé en janvier 2011 un accord-cadre national pour l'accès à la formation dans l'IAE. Six organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), trois branches professionnelles et les réseaux nationaux de l'IAE sont co-signataires. Les objectifs fixés par cet accord sont :

- l'acquisition des compétences-clés et des savoirs de base ;
- l'inscription des formations dans une logique de réponse aux besoins territoriaux en emploi ;
- la dynamique de passerelle avec les autres employeurs des territoires ;
- la contribution au développement des territoires par la participation au partenariat des projets de Gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) territoriale.

Il est prévu que l'accord soit décliné en **contrats d'objectifs territoriaux** signés entre les DIRECCTE et les autres financeurs de la formation sur les territoires, notamment les conseils régionaux, Pôle Emploi, mais aussi les réseaux régionaux de l'IAE, les OPCA, ou même les conseils généraux. Ces partenariats locaux, sortes de conférences des financeurs de la formation, auraient pour but de répartir les responsabilités et de faciliter le financement de la formation des salariés en insertion.

Par ailleurs, ces contrats doivent s'inscrire en cohérence avec les Contrats de Plan Régional de développement de la Formation Professionnelle (CPRDFP)<sup>10</sup>, qui contractualisent entre la Région et l'État une stratégie concertée de programmation de l'offre de formation.

Source : DGEFP, Mission.

Les suites opérationnelles données à l'accord-cadre ont été :

- ◆ des journées régionales sur l'accès à la formation des salariés en insertion ;
- ◆ un guide de la formation élaboré par la DGEFP, le CNAR-IAE et l'Avise à destination des structures, avec une visée informative et incitative.

La déclinaison de l'accord national dans les territoires semble loin d'avoir été généralisée :

- ◆ dans le Nord-Pas-de-Calais, aucun accord n'a été signé. Un projet de plateforme régionale de la formation des salariés de l'IAE est en cours d'élaboration, mais des difficultés de coordination avec les réseaux régionaux de l'IAE font surface ;
- ◆ en Franche-Comté, l'accord n'a pas été décliné au niveau régional ;
- ◆ en Aquitaine, un accord-cadre sur la formation des salariés en insertion est en cours de signature au niveau régional ;
- ◆ en Alsace, une démarche partenariale, sous l'impulsion du conseil régional et avec l'ensemble des financeurs et les réseaux locaux est déjà en place depuis 2004. Dans ce programme, la DIRECCTE intervient financièrement via un fléchage d'actions compétences-clés et à travers des crédits de la ligne Contrat de projets État-Région (CPER).

Par ailleurs, le comité de pilotage de l'accord-cadre national a relevé que le sujet des salariés de l'IAE n'est évoqué qu'une fois sur deux dans les CPRDFP (contrats de plan régional de développement de la formation professionnelle)<sup>11</sup>.

Il apparaît que toute volonté de coordination des stratégies de formation, et notamment des financements, est dépendante de la volonté des conseils régionaux, compétents dans le domaine de la formation professionnelle.

<sup>10</sup> La circulaire DGEFP 2010-24 du 22 octobre 2010 sur le CPRDFP invite les DIRECCTE à prendre en compte les salariés en insertion parmi les publics prioritaires.

<sup>11</sup> Seule une vingtaine était signée début février 2012, la visibilité porte sur 15 d'entre eux.

#### 4.6. Il est nécessaire à l'avenir d'engager un programme ambitieux d'accès à la formation des salariés en insertion.

Ce programme ne sera efficace que si plusieurs actions sont menées conjointement.

- ◆ Faciliter l'accès aux programmes régionaux de formation

La prise en compte des salariés en insertion devrait être systématisée dans tous les CPRDFP.

Dans ce cadre, la mise en œuvre précise d'actions de formation à destination des salariés en insertion devra prendre en compte les spécificités de ces publics concernant les contenus des formations ainsi que les formats retenus.

- ◆ Favoriser une collaboration plus étroite entre les OPCA et les SIAE

La cotisation des structures de l'IAE aux OPCA peut revêtir trois modalités :

- la structure cotise à l'OPCA de sa branche ;
- elle cotise à l'AGEFOS PME ou à Opcalia, les deux OPCA interprofessionnels ;
- elle cotise à Uniformalion, qui est l'OPCA de l'économie sociale.

Les besoins en formation des salariés en insertion sont traités par les OPCA avec les dispositifs classiques de la formation. Compte tenu des effectifs considérés, il n'est pas possible d'organiser des actions de formation spécifiques pour les salariés en insertion. Mais les OPCA devraient en tenir davantage compte.

Certains OPCA ont des conseillers spécialement dédiés à l'IAE<sup>12</sup>, mais ce n'est pas le cas de tous. La charge d'accompagnement des SIAE par les OPCA semble plus forte que la charge moyenne d'accompagnement des entreprises classiques. Par exemple, pour le FAF TT les rendez-vous avec les ETTI représentent 25 % de l'activité des conseillers en région, alors que celles-ci ne représentent que 7 % des entreprises adhérentes.

Les relations entre les SIAE et leurs OPCA varient en fonction de l'OPCA et des territoires. Les dirigeants de SIAE ont parfois tendance à considérer leurs cotisations au titre du plan de formation et de la professionnalisation comme une charge et pas comme la possibilité d'envoyer leurs salariés en formation.

**Une meilleure collaboration entre les OPCA et les SIAE**, notamment via les réseaux, doit se construire avec deux objectifs :

- **faire remonter les besoins des SIAE aux OPCA ;**
- **permettre aux OPCA de communiquer sur leur offre** et aider les SIAE à mieux se positionner sur les projets, à formuler leur besoins afin notamment de pouvoir bénéficier des fonds du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

Ce travail de coopération se fait déjà dans certains territoires, avec notamment les Unions régionales des entreprises d'insertion (UREI), et demanderait à être étendu.

Il pourrait être pertinent de s'inspirer de l'exemple de la coopération engagée au niveau national entre Opcalia et le CNEI, pour lesquels le cabinet Adeo a réalisé en 2012 une étude portant sur l'identification des besoins de formation dans les entreprises d'insertion (réalisation d'un état des lieux des liens entre les métiers exercés en EI et les débouchés effectifs).

---

<sup>12</sup> Faf TT dans le Nord, Agefos PME quand plus de 10 salariés en Île-de-France...

- ◆ Pérenniser l'appel à projet « socle de compétences et de connaissances du FPSPP <sup>13</sup>

Les salariés en insertion sont éligibles comme publics cible du Fonds parmi *d'une part les salariés et les demandeurs d'emploi dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution et leur retour vers l'emploi et d'autre part les demandeurs d'emploi*<sup>14</sup>. Le budget 2013 du FPSPP devrait avoisiner le milliard d'euros, alors que le budget 2012 s'élevait à 526 millions d'euros<sup>15</sup>.

L'accès aux financements se fait via des appels à projets lancés par le FPSPP auxquels les OPCA répondent. C'est donc aux SIAE de monter en partenariat avec leur OPCA des projets à destination des salariés en insertion éligibles. L'appel à projet « socle commun de compétences et de connaissances » et celui concernant la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) collective ont concerné directement des salariés en insertion, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure.

**Proposition n° 4 : Incrire régulièrement dans le fonctionnement du FPSPP l'appel à projet « socle commun de compétences et de connaissances » afin d'améliorer la visibilité des structures sur les possibilités de formation offertes par ce biais aux salariés en insertion.**

- ◆ Systématiser la certification des acquis

Peu de salariés en insertion accèdent à une forme de reconnaissance de leurs compétences et la Validation des acquis de l'expérience (VAE) est trop longue et trop complexe à mettre en place dans l'IAE. Les salariés en insertion acquièrent pourtant de nombreux savoir-faire sur leurs postes de travail qui ne font pas l'objet d'une reconnaissance en fin de parcours. Pour les salariés en insertion, la certification des acquis représente souvent la première reconnaissance officielle d'un apprentissage.

Le but est de tendre au maximum vers les certifications officielles :

- les Titres professionnels du ministère du Travail ;
- les Certificats de compétences professionnelles (CCP).

La Reconnaissance des savoir-faires professionnels (RSFP) est également une modalité pertinente pour certifier les compétences des salariés en insertion. Créée par l'AFPA, cette procédure vise à faire valider les compétences des jeunes et adultes en situation de handicap ou en insertion par un jury de professionnels du domaine d'activité, en vue de faciliter leur insertion professionnelle. L'ingénierie de construction des référentiels est inspirée de celle utilisée pour la construction des Titres Professionnels du ministère du Travail. Un certificat représente souvent un ou deux blocs (CCP) d'un référentiel métier.

---

<sup>13</sup> Créé par l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels et par la loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

<sup>14</sup> ANI 2009.

<sup>15</sup> En 2013, et dans le contexte de la nouvelle convention-cadre État-FPSPP pour 2013-2015, le niveau de contribution des entreprises via leurs OPCA devrait être rehaussé à 13 %, quand le taux de 2012 était de 10 %, représentant 870 M€ et aucune ponction provenant de l'État ne devrait avoir lieu pour cette année, tandis que 300 M€ avaient été ponctionnés en 2012. Ces marges de manœuvres renouvelées vont dans le sens des revendications des réseaux de l'IAE. Le budget inclut 80 M€ de FSE et des excédents dégagés par certains OPCA sous l'effet de la réforme de 2009.

**Encadré 8 : La RSFP**

Les quatre phases de la RSFP sont les suivantes :

- l'inscription du candidat sur les activités à présenter : la démarche de positionnement fait l'objet d'un accompagnement par sa structure. Elle implique qu'un encadrant ait observé le candidat en situation de travail ;
- l'entretien de positionnement avec un référent du dispositif (extérieur à sa structure) : il vise à préciser la demande du candidat et à lui expliquer le déroulement des épreuves ;
- les épreuves professionnelles devant un jury ;
- la remise officielle de Portefeuilles de Compétences.

Actuellement, dix métiers sont accessibles :

- agent de nettoyage des locaux ;
- aide cuisinier en collectivité ;
- ouvrier des espaces verts ;
- agent de conditionnement ;
- ouvrier d'entretien des espaces naturels ;
- assistant polyvalent du bâtiment ;
- opérateur de production ;
- opérateur en blanchisserie industrielle ;
- serveur en restaurant ;
- vendeuse en habillement et accessoires.

*Source : AFPA.*

**Proposition n° 5 : Mettre en place systématiquement la certification des acquis pour les salariés en insertion, cette mesure devant être appuyée par les Unités territoriales des DIRECCTE.**

- ◆ Inciter les SIAE à mutualiser leurs besoins de formation.

Au cours de ses déplacements, la mission a pu examiner plusieurs initiatives intéressantes :

- dans le Nord, une EI ayant une activité de mise à disposition de personnels auprès de particuliers, essentiellement pour des ménages, a mis en place dans ses locaux un appartement pédagogique pour former et évaluer ses salariés. L'accès à cet appartement pourrait être ouvert aux AI du territoire ;
- en Seine-Saint-Denis la mutualisation d'actions de formation auprès de salariés des AI en amont des mises à disposition a été une réussite. Le réseau Inser'éco 93 a porté le projet et les dossiers d'un groupe d'AI, parvenant à obtenir des financements des CUCS et du conseil général.

Plusieurs modalités peuvent donc concourir à l'objectif de mutualisation :

- création conjointe d'un organisme de formation (OF) par plusieurs SIAE (3 % des SIAE en 2010 selon l'enquête précitée) ;
- utilisation d'un organisme de formation interne à une SIAE pour une meilleure adaptation des contenus aux besoins de formation des salariés en insertion (10 % des SIAE ont ainsi créé leur propre organisme de formation selon la même enquête, comme par exemple le Pôle Intermaide, ensemblier du Nord) ;
- mutualisation des recherches de financements auprès des collectivités territoriales ;
- mutualisation des remontées des besoins auprès des OPCA ;
- regroupement lors des réponses aux offres pour assurer la tenue des actions de formation et pour peser sur l'offre existante ;

## Annexe V

- mutualisation des cotisations aux OPCA pour les adhérents d'un réseau afin de financer des actions plus coûteuses.

Les réseaux nationaux et régionaux de l'IAE ont un rôle important à jouer dans ces actions de coordination.

### 5. Les résultats obtenus en matière de réinsertion professionnelle doivent être améliorés et les outils de mesure enrichis

#### 5.1. Les résultats mesurés à la sortie du dispositif sont nettement en deçà des objectifs fixés par la DGEFP

*L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle (article L.5132-1 du code du travail).*

Dans sa circulaire 2008-21 du 10 décembre 2008, la DGEFP a précisé les objectifs chiffrés attendus en termes de sorties dynamiques vers l'emploi, notion qui recouvre les trois catégories de sortie suivantes :

- ◆ les sorties vers l'emploi durable : CDI, CDD ou intérim de plus de six mois, création d'entreprise, stage ou titularisation dans la fonction publique ;
- ◆ les sorties vers un « emploi de transition » : CDD ou période d'intérim de moins de six mois, contrats aidés hors IAE ;
- ◆ les sorties positives : formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauche dans une autre SIAE.

Les résultats visés à horizon de trois ans, soit fin 2011, sont les suivants :

- ◆ taux minimum de sorties dynamiques : 60 % ;
- ◆ taux minimum vers l'emploi durable : 25 %.

Les dernières données disponibles sur le devenir des salariés sortant du dispositif d'IAE remontent à 2010<sup>16</sup>.

Les résultats concernant les EI, ETTI et AI peuvent être résumés comme suit :

**Tableau 7 : Répartition des sorties des EI, ETTI et AI en 2010 (en %)**

Types de sortie	EI	ETTI	AI
Emploi durable	10,9	22,7	21,9
Emploi de transition	5,9	17,5	15,6
Embauche dans une autre structure de l'IAE	1,7	3,9	4,8
Entrée en formation qualifiante	4,5	5,2	5,3
Sortie revendiquée comme positive par la structure	2,8	2	2,8
Sorties dynamiques	25,8	51,3	50,4

Source : DARES

Ces chiffres appellent les remarques suivantes :

- ◆ pour aucune de ces 3 catégories de structures d'IAE, les objectifs de sortie vers l'emploi durable ne sont atteints. Les ETTI et les AI en sont proches, les EI en sont très loin ;
- ◆ l'objectif de sortie dynamique n'est pas atteint. Là encore, les EI en sont très éloignés.

<sup>16</sup> DARES, *L'insertion par l'activité économique en 2010 : hausse des embauches après une année 2009 marquée par la crise* ; novembre 2012, N° 078.

## Annexe V

Toutefois, ces chiffres doivent être en partie corrigés par la prise en compte des personnes dont le service public de l'emploi est « sans nouvelle ». Ce pourcentage est très important : entre 15 et 20 % selon les catégories de SIAE. Après redressement, les résultats obtenus sont sensiblement améliorés :

**Tableau 8 : Répartition des sorties des EI, ETTI et AI en 2010 après intégration de la catégorie « sans nouvelles »**

Chiffres 2010 en %	EI	ETTI	AI
Emploi durable	13,6	27,6	25,6
Sorties dynamiques	32,3	62,5	60,5

Source : Traitement mission.

Ce raisonnement s'appuie sur l'hypothèse que les résultats en termes de retour à l'emploi des personnes dont le service public est sans nouvelle sont identiques à ceux des personnes suivies.

Une deuxième correction peut être effectuée en tenant compte des personnes qui se trouvent dans une « autre situation connue ». Cette rubrique comprend des situations telles que maladie, longue maladie, maternité, etc. et représente également de l'ordre de 20 % de la population étudiée.

Un calcul du taux de retour à l'emploi avec retrait de ces deux catégories, permet d'obtenir les scores suivants :

**Tableau 9 : Répartition des sorties des EI, ETTI et AI en 2010 après intégration des catégories « sans nouvelles » et « autre situation connue »**

Chiffres 2010 en %	EI	ETTI	AI
Emploi durable	18	38,2	36
Sorties dynamiques	40	79,8	83

Source : Traitement Mission.

Cette correction se justifie par l'absence de responsabilité des structures pour les salariés en insertion qui, pour un motif ou un autre, renoncent temporairement ou non à se positionner sur le marché du travail.

Au total, un résultat compris dans la fourchette taux brut/taux redressé par les deux corrections successives constitue une bonne estimation.

Même en appliquant ces deux redressements indiqués, les EI ne parviennent pas à atteindre les objectifs fixés par la DGEFP.

S'agissant du devenir des salariés d'ACI, le mode de suivi est différent car il est intégré dans le suivi des bénéficiaires de contrats aidés. Ce suivi est effectué six mois après la sortie, ce qui est très différent du suivi des trois autres catégories de SIAE. Les résultats sont les suivants :

**Tableau 10 : Répartition des sorties d'ACI en 2010**

Chiffres 2010 en %	Emploi	Dont emploi durable	Stages, formation, études	Chômage	Inactivité
Sortants d'ACI	23,2	11,7	4,4	67,1	5,2

Source : DARES.

Les résultats constatés sont très en deçà des objectifs fixés par la DGEFP que ce soit pour l'emploi durable ou pour les sorties dynamiques.

## 5.2. Les résultats mesurés trois ans après la sortie sont nettement meilleurs

Les résultats mesurés à la sortie peuvent être complétés par ceux figurant dans une autre enquête réalisée par la DARES sur le devenir de personnes ayant été recrutées par une EI, ETTI ou AI entre mars et juin 1999 et dont la situation était évaluée trois ans plus tard (en avril 2012)<sup>17</sup>.

Ces résultats sont meilleurs puisqu'ils montrent que sept personnes sur dix occupent un emploi trois ans après la sortie de l'IAE alors que seulement un tiers d'entre eux était dans ce cas avant l'entrée en insertion.

Plus précisément, les données sont les suivantes :

**Tableau 11 : Suivi à trois ans des situations des bénéficiaires entrés en AI, EI, ETTI entre mars et juin 1999**

Situation	En janvier 1999	En avril 2002
Chômage	48 %	19 %
Inactivité	11 %	7 %
Emploi hors structure	29 %	55 %
Emploi en structure IAE	3 %	16 %
Formation ou études	9 %	3 %

Source : DARES.

Le parcours au sein d'une SIAE a donc permis de passer d'un taux d'emploi de 32 % à 71 % et de 29 % à 55 % après retrait des sorties en SIAE. Pour les personnes ayant un emploi hors IAE, le CDI représente la moitié des situations (49,6 % pour les sortants d'AI, 46,5 % pour les sortants d'EI et 53,9 % pour les sortants d'ETTI).

Enfin, l'examen de la trajectoire des salariés entrés en SIAE entre mars et juin 1999 montre que 70 % d'entre eux ont occupé un emploi hors IAE sur la période 1999/2002 :

**Tableau 12 : Part des bénéficiaires entrés en AI, EI, ETTI entre mars et juin 1999 ayant occupé un emploi hors IAE sur la période 1999/2002**

En %	EI	ETTI	AI
Ont connu un emploi hors IAE	69,7	76,6	73,2
Dont accès à l'emploi dans le mois qui suit la sortie	35,9	55,2	45,3
Dont accès à l'emploi différé	33,8	21,4	27,9

Source : DARES.

La « valeur ajoutée » du dispositif peut donc être en partie mesurée à travers ces enquêtes. Toutefois, ces résultats ne couvrent pas les ACI. Ils sont anciens et n'ont pas été actualisés depuis 2002.

La DARES a réalisé au cours de l'été 2012 une nouvelle enquête auprès des salariés entrés en SIAE entre septembre et décembre 2010. Cette enquête comporte des questions sur la situation des personnes au moment où on les interroge. Malheureusement, les résultats sont en cours d'exploitation et ne sont pas disponibles en janvier 2013.

## 5.3. Il est nécessaire de conserver des objectifs de retour à l'emploi

La plupart des interlocuteurs rencontrés sur le terrain critiquent les objectifs de retour à l'emploi fixés par la DGEFP en arguant de leur caractère, selon eux, irréaliste au moment où le chômage augmente de manière continue.

<sup>17</sup> Les résultats figurent dans la note « Premières informations et premières synthèses » de juin 2003 N° 26.1.

## Annexe V

D'après les responsables des structures, les demandeurs d'emploi ne pâtissant pas de difficultés particulières sur le marché de l'emploi subissent déjà l'impact d'une conjoncture défavorable et d'un allongement du temps nécessaire pour retrouver un emploi. Dès lors, les chances de réinsertion des personnes subissant une accumulation de difficultés sociales et professionnelles sont plus faibles. Inversement, ce raisonnement conduit à considérer que personne n'est réellement inemployable et qu'en situation de conjoncture favorable, toutes les personnes qui le souhaitent ont une possibilité de retrouver un emploi.

La mission considère qu'il est indispensable de conserver des objectifs chiffrés de retour à l'emploi des personnes accueillies dans le dispositif d'IAE et de disposer d'un appareil de suivi des résultats obtenus en ce domaine plus robuste. Cette politique publique représente en effet un investissement financier important pour l'État et les collectivités territoriales. Il est donc de bonne politique de mettre en rapport ce coût avec les résultats calés sur l'objectif premier du dispositif, à savoir, accroître les chances d'une réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires.

L'analyse des résultats de retour à l'emploi des différentes structures permet ainsi de comparer leur efficacité et de nourrir le dialogue de gestion autour de leur positionnement sur le marché et leur organisation. En outre, en élaborant le concept de « sortie dynamique », les services du ministère du Travail ont élargi le spectre de résultats observés au-delà du seul examen de la sortie vers l'emploi durable.

Enfin, l'enquête réalisée en 2012 par le CREDOC et Pôle emploi sur les besoins en main d'œuvre de l'économie française montre qu'il existe un nombre considérable d'opportunités de recrutements sur des profils correspondant aux personnes accueillies dans le dispositif de l'IAE. Sur les 1,6 million de projets de recrutements, la mission relève notamment les besoins suivants :

**Tableau 13 : Besoins de main d'œuvre sur des profils pouvant correspondre à ceux des salariés de l'IAE**

Métier	Besoins de recrutement
Agents d'entretien de locaux	70 000
Aides, apprentis, employés polyvalents de cuisine	66 000
Aides à domicile et aides ménagères	53 000
Agriculteurs salariés, ouvriers agricoles	61 000

Source : CREDOC, Pôle emploi.

### 5.4. Ce dispositif doit être revu et enrichi

Compte tenu de l'ampleur des crédits publics consacrés au dispositif de l'IAE, la mission s'étonne de l'indigence des outils d'évaluation et de suivi actuellement disponibles.

La mission préconise de compléter l'appareil d'évaluation de la manière suivante :

- ♦ fixer des objectifs de sorties vers l'emploi durable et de sorties dynamiques différents selon les catégories de structures d'IAE. Il est peu compréhensible que la DGEFP n'ait pas jugé nécessaire de fixer des objectifs différents au regard du rôle attendu des différentes structures et du profil théorique des personnes en insertion qu'elles accueillent. Les résultats attendus en termes de retour à l'emploi doivent être plus élevés pour les ETTI et les EI que pour les ACI ;

## Annexe V

- ◆ faire évoluer les chiffres fixés par la circulaire de 2008 tenant compte de la conjoncture économique au plan national. A cet égard, il serait préférable de fixer un indicateur « retour à l'emploi » regroupant emploi durable et emploi de transition. Le fonctionnement actuel du marché du travail est en effet peu propice à des recrutements directement en CDI ou même en CDD de longue durée pour des salariés de faible niveau de qualification. Le passage quasi-obligatoire par un CDD de courte durée précède souvent le recrutement pour une durée plus longue.

Si l'on adoptait ce nouvel indicateur, les résultats retracés dans le tableau ci-dessus deviendraient :

**Tableau 14 : Retour à l'emploi (durable et de transition) à la sortie des EI, ETTI et AI en 2010 (en %)**

type d'emploi	EI	ETTI	AI
<b>Emploi durable</b>	10,9	22,7	21,9
<b>Emploi de transition</b>	5,9	17,5	15,6
<b>Retour à l'emploi</b>	16,8	40,2	37,5

*Source : Mission*

- ◆ confirmer la possibilité aux DIRECCTE et aux UT de fixer, à l'intérieur d'une fourchette nationale, des objectifs variables selon la situation des différents bassins d'emploi ;
- ◆ préciser et compléter la rubrique « autre sortie revendiquée comme positive par la structure » dont le caractère flou peut susciter des interprétations diverses. A cet égard, l'exemple de la DIRECCTE de la région Franche Comté qui suit de manière très fine le devenir des personnes sortant d'IAE peut être retenu : à côté des indicateurs « classiques » d'accès à l'emploi durable ou à un emploi de transition, les services ont construit un tableau repérant notamment *les freins à l'emploi résolus* tels que permis de conduire, logement stabilisé, garde d'enfant solutionnée, et les *autres sorties* dont : ouverture de droits, protocole de soins, déménagement, maternité ;
- ◆ mettre en rapport les taux de sortie vers l'emploi avec les profils des bénéficiaires. Le risque est en effet que les structures amplifient la sélection à l'entrée au profit de personnes qui ne relèvent pas de l'IAE pour obtenir un taux de retour à l'emploi plus proche de celui attendu par les services de l'État ;
- ◆ examiner le devenir des salariés de l'IAE non au moment de leur sortie du dispositif mais dans les trois ou six mois qui le suivent. Compte tenu de la situation actuelle du marché du travail, il est peu probable que les personnes ayant achevé leur parcours d'insertion trouvent immédiatement une opportunité d'embauche. Par ailleurs, certains recrutements ne sont pas durables, la personne ne parvenant pas à franchir avec succès la période d'essai. Un examen de sa situation à six mois permettrait donc de disposer d'une image plus proche de la réalité ;
- ◆ renouveler régulièrement (tous les trois ans par exemple) l'enquête auprès des personnes passées par le dispositif pour connaître leur devenir à moyen terme ;
- ◆ en prenant appui sur Pôle emploi, les têtes de réseaux et le CNIIE, mener un travail de construction d'un indicateur d'employabilité pour disposer d'un outil permettant de mesurer l'évolution de la distance à l'emploi d'un individu. Cet outil pourrait s'inspirer des sociogrammes mentionnés plus haut et, pour la méthodologie, d'outils utilisés dans des secteurs voisins (grille AGGIR ou EPICES par exemple). Il serait utilisé à l'entrée du dispositif et à la sortie afin de mesurer les progrès accomplis. Cet indicateur permettrait d'enrichir le panel d'outils de mesure. Il ne devrait certainement pas remplacer la mesure des taux de retour à l'emploi mais les compléter.

**Proposition n° 6 : Améliorer et compléter les outils d'évaluation du dispositif de manière conséquente :**

- **mettre en place un dispositif identique pour les quatre catégories de structure de suivi des bénéficiaires 6 mois après leur sortie ;**
- **affiner la nomenclature en précisant notamment la catégorie « sortie considérée comme positive » ;**
- **mettre en place à échéances régulières (tous les deux ou trois ans) un suivi à long terme (à 24 ou 36 mois) du devenir des personnes passées par l'IAE ;**
- **si les résultats de l'enquête qualitative en cours d'exploitation sont robustes et utiles à l'évaluation, la renouveler régulièrement (tous les trois ans) ;**
- **sur la base des outils déjà utilisés (sociogramme) et des outils utilisés dans des domaines voisins (grille AGGIR, EPICES notamment), construire et généraliser l'utilisation d'un outil d'évaluation des difficultés socioprofessionnelles et d'éloignement de l'emploi.**

## **6. Les retombées macro-économiques du dispositif d'IAE sont très difficiles à évaluer**

Dans le secteur de l'IAE, l'argument selon lequel pour un euro investi, la collectivité récupérerait deux, trois ou même quatre euros est régulièrement avancé. Ce retour sur investissement est expliqué par la récupération par l'État de cotisations sociales et impôts supplémentaires, par les retombées économiques liées à la création de richesses sur les territoires et par des coûts évités en dépenses d'aide sociale, de RSA et d'allocation chômage.

Ainsi, à la demande de certains réseaux ou du CNIAE, des études ont été menées afin d'évaluer et de chiffrer la rentabilité de l'argent public investi ou les coûts évités par l'investissement dans l'IAE.

D'après ces études :

- ◆ le gain net financier de l'IAE sur trois régions en 2009 serait de 104 millions d'euros<sup>18</sup> ;
- ◆ les « coûts évités » par l'embauche en CDDI dans les EI seraient de l'ordre de 14 000 €<sup>19</sup> ;
- ◆ les impacts financiers nets pendant la phase d'insertion et dans la phase post-insertion dans un exemple d'ACI se situeraient respectivement à hauteur 3 500 € et dans une fourchette de 6 900 à 10 500 € par contrat<sup>20</sup>.

Ces études sont peu robustes. D'une part, elles laissent de côté les effets sur des entreprises concurrentes des SIAE et dont l'activité est potentiellement entravée, voire diminuée par l'intervention des structures d'IAE qui bénéficient d'importants financements publics ; d'autre part, elles négligent la question de l'impact sur l'économie du financement de l'IAE (1,2 M€), voire d'une utilisation alternative des fonds publics ainsi mobilisés.

---

<sup>18</sup> Étude réalisée par le cabinet Opus 3 pour le compte du CNIAE.

<sup>19</sup> Étude réalisée par Ph. Lerouillois, commanditée en 2011 par le CNEI.

<sup>20</sup> Étude réalisée en 2012 par McKinsey pour le compte d'Ashoka.

## Annexe V

Pour évaluer l'impact du dispositif, les experts considèrent nécessaire de construire un « contrefactuel » en essayant de retracer ce qui se serait passé pour les bénéficiaires du dispositif en l'absence de celui-ci. On voit bien que l'évaluation financière est très différente selon que les bénéficiaires de l'IAE étaient avant l'entrée dans le dispositif allocataire de minima sociaux ou non.

Il paraît préférable de se focaliser sur le profil des bénéficiaires : dès lors qu'il s'agit de personnes en difficultés ayant peu de chance de retrouver « naturellement » un emploi, mobiliser le dispositif d'IAE a un effet positif s'il permet objectivement d'accroître les chances relatives d'un retour à l'emploi.

Par ailleurs, il convient de rester vigilant face à des recommandations qui viseraient à démultiplier à grande échelle le dispositif. Sans parler de la limite budgétaire évidente, il serait surtout moins rentable d'étendre ce dispositif car des publics moins éloignés de l'emploi en bénéficieraient.

**Proposition n° 7 : Le lancement d'une étude indépendante sur les retombées macro-économiques de l'IAE, réalisée sous le pilotage conjoint de l'État et du CNIAE et confiée à des experts reconnus de ce type d'évaluation**

## **ANNEXE VI**

### **Les clauses sociales et le secteur de l'IAE**



# SOMMAIRE

<b>1. LES CLAUSES SOCIALES SONT UN OUTIL PERMETTANT DE FINANCER LE DÉVELOPPEMENT DES SIAE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Les clauses sociales sont un levier de développement de l'activité des SIAE.....	1
1.2. Les articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics mettent en place les clauses sociales d'insertion.....	1
1.2.1. <i>L'article 14 fait de l'insertion une condition d'exécution du marché.....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>L'article 30 fait de l'insertion l'objet du marché, dont la prestation sera le support.....</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>L'article 53 fait de l'insertion un critère d'attribution du marché.....</i>	<i>3</i>
1.3. La mise en œuvre des clauses sociales est une démarche partenariale qui implique de nombreux acteurs.....	3
<b>2. LES CLAUSES SOCIALES NE SONT PAS SUFFISAMMENT DÉVELOPPÉES ET LES SIAE Y ACCÈDENT DE MANIÈRE VARIABLE.....</b>	<b>5</b>
2.1. Malgré un engagement affiché, l'État n'atteint pas encore ses objectifs en termes de réalisation des clauses, et est moins performant que les collectivités territoriales.....	5
2.2. L'article 14 est le plus utilisé et la mise en œuvre des clauses favorise l'intérim.....	7
2.3. Les ETTI sont les structures de l'IAE qui accèdent le plus aux clauses, c'est le cas d'environ 70 % d'entre elles.....	12
2.4. Les SIAE rencontrent des difficultés d'accès aux clauses.....	14
2.5. Le dispositif des clauses sociales n'est pas un outil spécialement dédié à l'IAE.....	15
<b>3. FAVORISER L'ACCÈS DES SIAE AUX CLAUSES D'INSERTION PASSE PAR L'AMÉLIORATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU DISPOSITIF ACTUEL.....</b>	<b>16</b>
3.1. Plusieurs orientations devraient être fixées pour développer le recours aux clauses d'insertion .....	16
3.1.1. <i>Au préalable et pour assurer le pilotage national, un meilleur recueil des données est nécessaire.....</i>	<i>16</i>
3.1.2. <i>La fonction de facilitateur doit être pérennisée.....</i>	<i>17</i>
3.1.3. <i>Les clauses sociales doivent se développer dans l'ensemble de la commande publique.....</i>	<i>17</i>
3.1.4. <i>Les réticences culturelles des acheteurs publics et des entreprises doivent être surmontées.....</i>	<i>19</i>
3.1.5. <i>Le développement des clauses doit être soutenu par l'État et les collectivités territoriales.....</i>	<i>20</i>
3.1.6. <i>Les inter-réseaux régionaux de l'IAE doivent être les partenaires privilégiés des référents IAE et de l'État pour le développement des clauses.....</i>	<i>21</i>
3.1.7. <i>Les entreprises privées peuvent jouer un rôle par le développement d'objectifs d'insertion dans leurs propres marchés.....</i>	<i>21</i>
3.2. Des mesures spécifiques au secteur de l'IAE devraient être adoptées.....	22
3.2.1. <i>Un recours accru aux articles 30 et 53 favoriserait l'accès des SIAE aux clauses.....</i>	<i>22</i>
3.2.2. <i>La fonction des référents IAE doit être dynamisée et s'ancrer dans la coordination territoriale du dispositif des clauses.....</i>	<i>24</i>
3.2.3. <i>Les référents IAE, les inter-réseaux de l'IAE et les structures d'insertion elles-mêmes peuvent agir pour profiter au mieux de la ressource que constituent les clauses sociales.....</i>	<i>25</i>



## 1. Les clauses sociales sont un outil permettant de financer le développement des SIAE

### 1.1. Les clauses sociales sont un levier de développement de l'activité des SIAE

Les structures d'insertion par l'activité économique s'inscrivent dans la vie économique des territoires. Leur modèle économique repose notamment sur leur capacité à développer leur chiffre d'affaires, bien que les recettes tirées de la commercialisation des biens et services produits ne puissent couvrir qu'une part inférieure à 30 % (ou 50 % avec dérogation) des charges liées à ces activités dans les ACI<sup>1</sup>, ce qui n'est pas le cas dans les autres catégories. Du développement de ce chiffre d'affaires dépend leur autonomie financière, leur viabilité économique et la pérennisation de leur projet d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. Dans ce cadre, les SIAE doivent répondre à des marchés.

L'article 5 du code des marchés publics oblige les acheteurs publics à prendre en compte, lorsqu'ils en ont la possibilité, des objectifs de développement durable dans leurs achats. Cette prise en compte peut passer par la mise en place de clauses sociales. **Les clauses sociales utilisent ainsi la commande publique comme un outil complémentaire de la politique d'insertion professionnelle en prévoyant dans les contrats une obligation en matière d'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Cet outil a l'avantage de ne pas engendrer de coût direct spécifique pour les finances publiques.**

Par l'intervention des articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics, les SIAE peuvent être impliquées dans les marchés contenant des clauses sociales<sup>2</sup>. Le développement des clauses sociales dans la commande publique, ainsi que l'émergence de clauses similaires dans la commande privée de grands groupes, constituent donc un levier important pour le développement des SIAE car il permet :

- ◆ la diversification de leurs ressources ;
- ◆ la consolidation de leur autofinancement ;
- ◆ le développement de liens avec les entreprises classiques, bénéfiques aux salariés en insertion.

### 1.2. Les articles 14, 30 et 53 du code des marchés publics mettent en place les clauses sociales d'insertion

#### 1.2.1. L'article 14 fait de l'insertion une condition d'exécution du marché

L'article 14 du code des marchés publics dispose que : *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation.*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2005-1085 du 31 août 2005 relatif aux conditions de conventionnement des ateliers et chantiers d'insertion.

<sup>2</sup> L'article 15 du code des marchés publics cible quant à lui les publics handicapés.

## Annexe VI

L'article 14 permet à l'acheteur public d'imposer aux entreprises qui remporteront le marché de **réserver une partie des heures de travail générées par le marché à des actions d'insertion**. Cet article n'érige pas la mise en œuvre de la clause au rang des critères d'attribution du marché, qui demeurent les critères classiques de prix, de valeur technique, de délai de réalisation, de coût de maintenance etc., mais il permet au pouvoir adjudicateur de mettre en place des politiques publiques locales d'insertion par le biais des titulaires de ces marchés. Utilisé seul, **l'article 14 ne permet pas d'apprécier la qualité du contenu de l'offre en matière d'insertion**.

Les SIAE et en particulier les EI, peuvent être elles-mêmes les entreprises soumissionnaires.

Quand l'entreprise titulaire n'est pas une SIAE, le choix des modalités de mise en œuvre opérationnelle de la clause est de son ressort. Elle peut opter pour :

- ◆ l'embauche directe de personnes en difficulté d'insertion en CDI, CDD ou en contrat d'alternance ;
- ◆ la sous-traitance ou co-traitance avec une EI, ou avec une autre SIAE ;
- ◆ la mise à disposition de personnes en difficulté d'insertion, via une AI, une ETTI, un Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ou une entreprise de travail temporaire classique.

Lorsque le maître d'ouvrage utilise une clause sociale, il fait figurer dans le cahier des clauses administratives particulières le nombre d'heures d'insertion qu'il souhaite voir réaliser. La détermination du taux d'insertion dépend donc du maître d'ouvrage, qui le fixe dans une fourchette pouvant aller de 5 % à 30 % selon la nature du secteur d'activité et la part de main d'œuvre dans le montant du marché. Ce taux peut varier selon les lots.

La clause de l'article 14 peut être appliquée à tous les secteurs : bâtiment, travaux publics, nettoyage, collecte et traitement des déchets, imprimerie, restauration etc.

### 1.2.2. L'article 30 fait de l'insertion l'objet du marché, dont la prestation sera le support

L'article 30 dispose que : *I- Les marchés et les accords-cadres ayant pour objet des prestations de services qui ne sont pas mentionnées à l'article 29 peuvent être passés, quel que soit leur montant, selon une procédure adaptée, dans les conditions prévues par l'article 28. [...] III- Lorsqu'un marché ou un accord-cadre a pour objet à la fois des prestations de services mentionnées à l'article 29 et des prestations de services qui n'y sont pas mentionnées, il est passé conformément aux règles qui s'appliquent à celle de ces deux catégories de prestations de services dont le montant estimé est le plus élevé.*

Les marchés contenant l'article 30 sont des « marchés de services de qualification et d'insertion professionnelle ». Leur objet principal est donc l'insertion : l'acheteur public achète une action d'insertion, pas une prestation classique. Cela implique que les critères de sélection des offres portent essentiellement sur l'action d'insertion ou de qualification, et pas sur la réalisation de la prestation support. Celle-ci peut-être variée : nettoyage, entretien d'espaces publics, collecte de déchets, travaux de second-œuvre dans le bâtiment etc.

Associé à l'article 30, l'allotissement d'un marché permet, grâce à l'article 10 du code des marchés publics, de moduler la consistance des lots selon leur technicité et donc de faciliter l'accès des lots les moins techniques aux structures d'insertion.

### 1.2.3. L'article 53 fait de l'insertion un critère d'attribution du marché

L'article 53-I du code des marchés publics dispose que : *pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, le pouvoir adjudicateur se fonde : 1° Soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, notamment la qualité, le prix, la valeur technique, le caractère esthétique et fonctionnel, les performances en matière de protection de l'environnement, les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, le coût global d'utilisation, la rentabilité, le caractère innovant, le service après-vente et l'assistance technique, la date de livraison, le délai de livraison ou d'exécution. D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ; 2° Soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère, qui est celui du prix.*

A l'inverse de l'article 14, l'article 53 permet d'intégrer les *performances en matière d'insertion professionnelle* parmi les critères d'attribution du marché. Dans ce cadre, la qualité du contenu de l'offre de l'entreprise en matière d'insertion aura une influence sur le choix effectué par l'acheteur public lors de la sélection des entreprises, via une pondération favorisant les offres performantes en matière d'insertion professionnelle.

L'interprétation de l'article 53 peut varier quant au lien qui doit exister entre l'objet du marché et l'insertion professionnelle. Sa mise en œuvre n'est pas encore l'objet d'une procédure éprouvée et stable.

Les différents guides des clauses sociales recommandent aux maîtres d'ouvrage<sup>3</sup> :

- ◆ de commencer par utiliser l'article 14 uniquement ;
- ◆ de ne pas utiliser l'article 53 seul mais de le combiner à l'article 14<sup>4</sup> ;
- ◆ d'affecter, le cas échéant, un poids raisonnable au critère de la performance en matière d'insertion professionnelle.

Les procédures et la méthodologie de l'article 14 sont aujourd'hui maîtrisées. Il est ensuite possible d'utiliser l'article 53-I en complément de l'article 14, pour **prendre en compte la qualité de l'action d'insertion proposée au titre des clauses d'exécution prévues**. Le volume d'heures d'insertion est alors fixé comme il le serait pour un article 14 simple. Les entreprises soumissionnaires doivent qualifier leur prestation d'insertion, qui sera appréciée au moment de l'examen des offres. La pondération qui pourra alors être accordée à ce critère devra tenir compte du caractère accessoire de la prestation d'insertion par rapport à l'objet principal du marché.

### 1.3. La mise en œuvre des clauses sociales est une démarche partenariale qui implique de nombreux acteurs

Les donneurs d'ordres, les entreprises, les acteurs de l'IAE et le service public de l'emploi contribuent à la mise en œuvre des clauses sociales. Trois acteurs ont un rôle clé dans le développement du dispositif :

- ◆ les facilitateurs des clauses sociales ;
- ◆ les Chefs de mission régionale achat (CMRA) ;
- ◆ les référents IAE au sein des DIRECCTE.

---

<sup>3</sup> Guide de la clause sociale-deuxième édition, réalisé par Alliance Ville Emploi, décembre 2011.

<sup>4</sup> L'Alliance Villes Emploi, notamment, préconise une utilisation combinée des articles 14 et 53, suite à une décision de la Cour administrative d'appel de Douai du 29 novembre 2011. La cour administrative d'appel de Douai a remis en cause l'utilisation des performances en matière d'insertion comme critère de sélection des offres en lien avec l'objet du marché via l'utilisation de l'article 53. Cette décision concerne un marché de la Région Nord-Pas-de-Calais relatif au déménagement, stockage et transfert de mobilier et machines-outils dans des lycées de la région.

## Annexe VI

**Le facilitateur, ou chargé de mission clauses d'insertion**, a un rôle d'interface entre les acheteurs publics, les entreprises soumissionnaires et les organismes susceptibles de présenter des bénéficiaires potentiels. Son action couvre l'ensemble des phases du dispositif :

- ◆ en amont de la passation des marchés, il promeut le dispositif auprès des donneurs d'ordre potentiels, les conseille sur le choix des procédures et peut aider à la rédaction des clauses ;
- ◆ en aval de la passation, il accompagne les entreprises attributaires, assure le suivi du dispositif, et fait l'évaluation de sa mise en œuvre.

Le réseau des facilitateurs est pour sa très grande majorité représenté et animé par Alliance Villes Emploi (AVE). En 2012, près de 300 facilitateurs étaient employés :

- ◆ pour près de 90 % d'entre eux par les Plan locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les Maisons de l'Emploi ;
- ◆ pour les 10 % restants par des communes ou structures intercommunales.

Les **Chefs de mission régionale achat (CMRA)** agissent au sein des préfectures de région pour accompagner les marchés publics de l'État et de ses services déconcentrés et ainsi assurer la stratégie mise en œuvre par le Service des achats de l'État (SAE). Ils sont donc au cœur du dispositif des achats responsables dans leur région.

Un réseau de **référénts IAE** au sein des DIRECCTE a été mis en place suite à la circulaire du 7 mai 2010 relative à la mise en œuvre d'un programme national d'accompagnement de l'offre d'insertion. On compte aujourd'hui environ 70 référents IAE clauses d'insertion au niveau régional ou départemental. Leur objectif est d'améliorer l'accès des SIAE aux marchés publics. Pour cela, ils sont chargés de réaliser **un diagnostic territorial** de l'accès des SIAE aux marchés publics, et d'élaborer **des plans d'actions territoriaux** mettant en œuvre des actions :

- ◆ de professionnalisation de la stratégie d'accès à la commande publique des SIAE ;
- ◆ d'amélioration de la visibilité de l'offre des SIAE auprès des acheteurs publics et des entreprises.

Deux phases peuvent être distinguées dans le dispositif des clauses :

- ◆ le temps de la mobilisation des parties prenantes ;
- ◆ le temps de la mise en œuvre opérationnelle des clauses, de la rédaction au suivi des heures d'insertion.

Les référents IAE n'agissent qu'au cours de la première phase, en lien avec les CMRA et les facilitateurs.

**Tableau 1 : Répartition des rôles dans la phase de mobilisation des acteurs autour du dispositif des clauses sociales**

	Action auprès des acheteurs publics (État, collectivités territoriales et leurs établissements)			Actions auprès des soumissionnaires potentiels (entreprises, SIAE)	
	Analyse des potentialités économiques	Promotion des clauses sociales	Mise en visibilité de l'offre des SIAE	Promotion ou présentation de l'offre des SIAE auprès des entreprises	Professionnalisation des SIAE
<b>Facilitateurs</b>	x	x	x	x	
<b>CMRA</b>	x	x			
<b>Référénts IAE</b>			x	x	x

*Source : Mission, d'après des documents SAE, DGEFP, AVE.*

## 2. Les clauses sociales ne sont pas suffisamment développées et les SIAE y accèdent de manière variable

### 2.1. Malgré un engagement affiché, l'État n'atteint pas encore ses objectifs en termes de réalisation des clauses, et est moins performant que les collectivités territoriales

Les montants globaux des marchés publics de l'État et des collectivités territoriales sont respectivement de 40,6 Mds€ et 26,7 Mds€ en 2010 selon le recensement de l'Observatoire économique de l'achat public (OEAP). Le développement des clauses sociales pourrait donc permettre de dégager des montants importants en faveur de l'insertion professionnelle.

Les clauses sociales sont une catégorie d'achats responsables<sup>5</sup>, que l'État promeut depuis quelques années en se fixant des objectifs chiffrés en pourcentage des achats<sup>6</sup> :

- ◆ la circulaire du Premier ministre du 3 décembre 2008 pour un État exemplaire prévoyait, dans la fiche n°19, d'atteindre d'ici 2012, dans les secteurs comportant au moins 50 % de main d'œuvre, 10 % au moins des achats courants de l'État et de ses établissements publics réalisés par des publics ou organismes relevant de l'insertion par l'activité économique (incluant les GEIQ) ou des structures employant une majorité de publics handicapés ;
- ◆ la systématisation de l'intégration des clauses sociales par les ministères pour les six segments « *nettoyage, espaces verts, déchets, petite maintenance, repro-impression-routage, restauration-traiteur* », comme préconisée par la note du 15 octobre 2009 du SAE, est inscrite dans la circulaire du Premier ministre du 30 septembre 2010<sup>7</sup>. La circulaire du Premier ministre du 2 mai 2012<sup>8</sup> élargit le champ d'action des marchés concernés à tous les marchés sans taux minimal de main d'œuvre (à l'exclusion des achats métiers) ;
- ◆ plus récemment, la circulaire du 10 février 2012 relative à la professionnalisation des achats des établissements publics de l'État indique que leurs dirigeants devront veiller à ce qu'en 2012, au minimum 10 % des marchés comportent une clause environnementale et 5 % une clause sociale ;<sup>9</sup>
- ◆ dans le cadre du programme Opér'achat du SAE lancé en 2011 et dédié aux opérateurs, des objectifs ont également été fixés : dès 2012, au moins 10 % des achats des opérateurs devront contenir une clause environnementale et 5 % une clause sociale, le volume d'achat des opérateurs s'élevant à 26,4 milliards d'euros en 2011<sup>10</sup>.

**Le Service des achats de l'État (SAE)** est nommé pilote du programme de développement des achats responsables.

---

<sup>5</sup> L'Achat Responsable est défini par l'Observatoire des Achats responsables (ObsAR) comme *tout achat intégrant dans un esprit d'équilibre entre parties prenantes des exigences, spécifications et critères en faveur de la protection et de la mise en valeur de l'environnement, du progrès social et du développement économique. L'acheteur recherche l'efficacité, l'amélioration de la qualité des prestations et l'optimisation des coûts globaux (immédiats et différés) au sein d'une chaîne de valeur et en mesure l'impact.*

<sup>6</sup> Voir aussi le Rapport d'enquête sur les Achats publics socialement responsables établi par Jean-Baptiste De FOUCAULD et Agnès AUDIER en 2007.

<sup>7</sup> Complément à la circulaire n° 5451/SG du 11 mars 2010 relative au dispositif financier accompagnant la mise en œuvre des plans administration exemplaire – indicateurs 2010.

<sup>8</sup> Idem, indicateurs 2012

<sup>9</sup> Pour les établissements publics d'État dont le montant des achats dépasse les 10 millions d'euros. Cette circulaire incite les établissements achetant pour moins de 10 millions d'euros à agir également dans ce sens.

<sup>10</sup> Selon le recensement de l'OEAP.

## Annexe VI

### Encadré 1 : Le Service des achats de l'État et les clauses sociales

Mis en place par le décret n°2009-300 du 17 mars 2009, le SAE doit professionnaliser le métier d'acheteur public et a pour objectifs :

- de réaliser des gains économiques sur les achats
- de développer les achats durables
- de développer l'accès des PME à la commande publique.

L'action du SAE dans la promotion et la mise en œuvre des clauses sociales entre dans le cadre du développement des achats durables.

**Un chargé de mission** s'occupe de l'animation interministérielle de la politique d'achats publics responsables, en relation notamment avec le Commissariat général au développement durable (CGDD). Son travail prend plusieurs orientations :

- la sensibilisation
- l'accompagnement de l'acheteur
- l'amélioration du *reporting*
- la montée en compétences dans la capacité de réponse des SIAE et du secteur du handicap
- la veille et la capitalisation des pratiques
- l'évolution du cadre politique et stratégique

*Source : mission.*

Si des objectifs ont été fixés en termes de développement des clauses sociales, cette politique peine à s'ancrer plus avant dans la réalité des achats publics.

En effet, **en 2010, seulement 2,5 % des marchés publics dont le montant dépasse les 90 k€ contiennent une clause sociale.** Ce résultat représente certes un progrès par rapport à l'année 2009, au cours de laquelle 1,9 % de ces marchés contenaient une clause sociale, mais l'objectif des 5 % fixé par l'État n'est pas atteint.

**Tableau 2 : Part (en nombre) des marchés publics supérieurs à 90 k€ contenant une clause sociale**

	État 2010		Collectivités 2010		Total 2010		Total 2009	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Marchés avec clause sociale	312	1,3 %	1240	3,3 %	1 552	2,5 %	1409	1,9 %
Total des marchés supérieurs à 90 000 €	24 096	100 %	37 374	100 %	61 470	100 %	72 823	100 %

*Source : OEAP, chiffres du recensement des marchés publics 2009, 2010.*

Les collectivités territoriales sont plus efficaces que les services de l'État en la matière :

- ◆ 1,3 % seulement des marchés passés par les services de l'État contiennent une clause sociale en 2010 ;
- ◆ c'est le cas pour 3,3 % des marchés passés par les collectivités territoriales.

Les chiffres du recensement de l'OEAP pour l'année 2011 ne font pas apparaître la distinction entre les marchés contenant des clauses passés par les collectivités territoriales et ceux passés par l'État. En revanche, ils témoignent d'une augmentation du recours aux clauses sociales dans les marchés publics puisque 4,1 % des marchés notifiés en 2011 en contiennent.

Par ailleurs, le bilan des plans pour une administration exemplaire sur l'année 2010 fait apparaître la part des marchés ministériels considérés comme dans le champ d'application des clauses (correspondant aux six segments) pour lesquels une clause sociale a effectivement été intégrée (64 marchés sur 1084, soit 5,9 %).

## Annexe VI

L'action de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), grâce à la mise en place de la Charte nationale d'insertion et d'obligations de résultats en termes d'insertion à partir de 2005, a été un levier déterminant du développement des clauses sociales d'insertion dans les collectivités territoriales.

### Encadré 2 : La charte nationale d'insertion de l'ANRU : un levier pour le développement des clauses sociales

L'article 10 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 instaurant le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et créant l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) stipule que *l'Agence nationale pour la rénovation urbaine élabore et adopte, dans les neuf mois suivant sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles.*

Cette Charte, adoptée en 2005, impose pour la première fois, en contrepartie des subventions de l'ANRU accordées aux maîtres d'ouvrage, une obligation de résultat en termes d'insertion professionnelle. Elle fixe, **au bénéfice des habitants des zones urbaines sensibles (ZUS) :**

- **un objectif minimum de 5 % du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des investissements financés par l'ANRU ;**
- **un objectif de 10 % des embauches directes ou indirectes effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité (GUP) et de la gestion des équipements financés par l'ANRU.**

Grâce à un centre de ressources spécifique à l'insertion créé en 2008 et à un pilotage du dispositif permettant une remontée précise et semestrielle d'indicateurs aux Délégués territoriaux de l'ANRU, l'agence est seule à réaliser un suivi consolidé poussé (à 6 mois puis un an), du point de vue de l'impact des clauses sociales sur les bénéficiaires.

Au 30 juin 2011 :

- 12,4 millions d'heures avaient été réalisées depuis le début du programme dans le cadre de 352 projets de rénovation urbaine par 31 000 bénéficiaires dont près de 85 % habitent en ZUS ;
- 73 % des bénéficiaires dont la situation est connue étaient en situation d'emploi ou de formation à 6 mois de leur passage dans le programme, et 65 % un an après.

L'ANRU mène un travail continu sur la question des clauses sociales en partenariat avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) et le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV), notamment dans le cadre du programme national Insertion/Rénovation urbaine lancé en 2009.

L'obligation imposée par l'ANRU a souvent permis **d'instaurer les clauses sociales dans les pratiques courantes des donneurs d'ordre**, qui ont ensuite pu les mobiliser dans d'autres domaines que les plans de rénovation urbaines (PRU).

*Source : Mission d'après l'ANRU.*

## 2.2. L'article 14 est le plus utilisé et la mise en œuvre des clauses favorise l'intérim

L'accès des SIAE à la clause dépend en premier lieu de l'offre de clauses. La mission a tenté d'approcher une caractérisation de cette offre en termes :

- ♦ de taux d'utilisation des articles ;
- ♦ de taux de recours aux différentes modalités de mise en œuvre opérationnelle.

**L'article 14 est de loin le plus utilisé.** Il l'est dans 99 % des projets urbains de l'ANRU en 2011<sup>11</sup>. Pour 63 % des projets de rénovation urbaine (PRU), il s'agit de l'unique article du code des marchés publics utilisé. 100 % des facilitateurs l'ont déjà utilisé en 2010<sup>12</sup>.

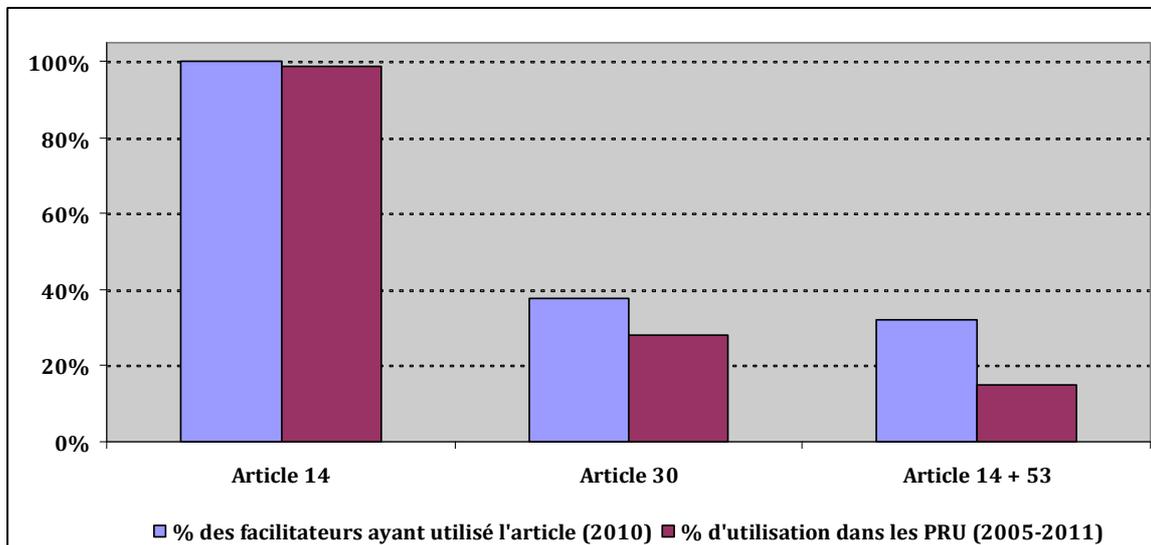
<sup>11</sup> Enquête nationale menée par l'ANRU sur 352 projets de rénovation urbaine (parfois un peu moins selon les questions), c'est-à-dire 91 % des PRU du Plan national de rénovation urbaine. Les résultats sont arrêtés au 30 juin 2011.

## Annexe VI

**Une part encore relativement marginale des articles 14 est combinée avec l'article 53.**  
C'est le cas dans 15 % dans les PRU.

**L'article 30 est utilisé dans 28 % des PRU** et 38 % des facilitateurs l'ont déjà utilisé.

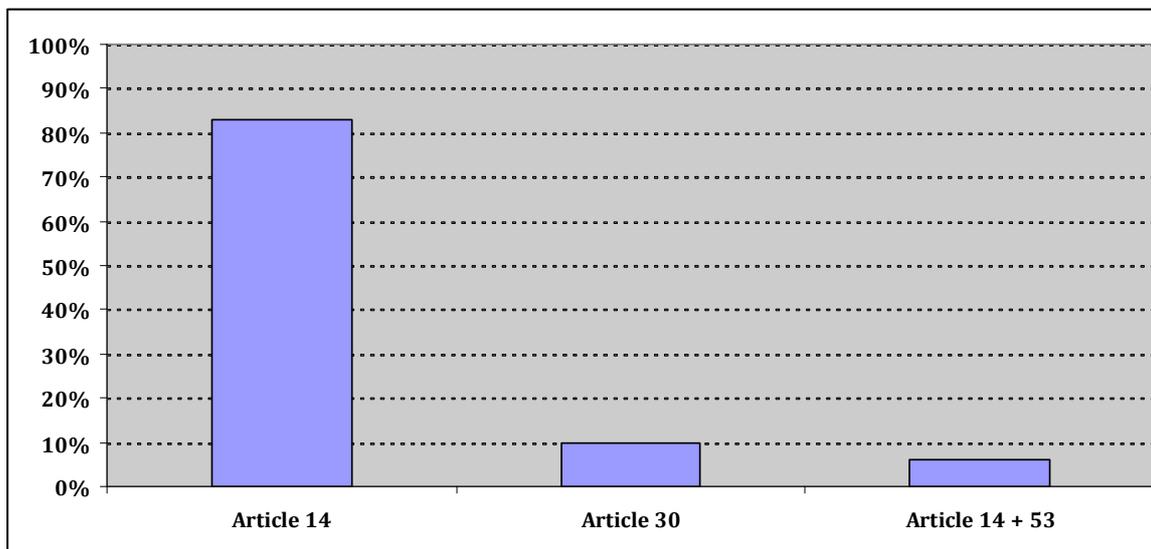
**Graphique 1 : Taux d'utilisation des différentes clauses d'insertion par les facilitateurs et dans les projets de rénovation urbaine**



*Source : AVE, ANRU.*

Les données fournies par Alliance Villes Emploi confirment cette tendance puisque sur les 78 remontées d'informations, obtenues notamment via le logiciel ABC Clauses pour la consolidation de la clause sur l'année 2011, seules 10 % des heures réalisées le sont dans le cadre de l'article 30 et 6 % dans le cadre des articles 14 et 53 combinés.

**Graphique 2 : Principaux articles utilisés en pourcentage des heures réalisées**



*Source : AVE, Plein phare sur la clause sociale 2011<sup>13</sup>.*

<sup>12</sup> Enquête nationale menée par Alliance Villes Emploi pour l'année 2010, avec 112 questionnaires traités, sur un réseau d'environ 270 facilitateurs.

<sup>13</sup> Les données de 78 facilitateurs ont été traitées. Voir encadré n° 3.

**Encadré 3 : Le logiciel ABC Clause et la consolidation nationale**

**Le logiciel ABC clauses permet d'obtenir des données sur :**

- les caractéristiques des marchés et les modalités de mise en œuvre des clauses (nombres d'heures d'insertion et de contrats de travail, donneurs d'ordre, montant des marchés, articles utilisés, types de mise en œuvre, types d'employeurs...);
- les participants bénéficiaires du dispositif (genre, statut -DELD, jeunes, bénéficiaires du RSA, seniors, travailleurs handicapés, habitant de ZUS-, niveau de qualification, contrat de travail utilisé, situation à 6, 12 et 18 mois).

**Quelques résultats de la consolidation 2011 pour les 78 PLIE et maison de l'emploi (MDE) de l'échantillon :**

- Réalisation de plus de 3 millions d'heures pour près de 10 000 contrats de travail ;
- 83 % des heures réalisées le sont via l'article 14 utilisé seul ;
- 78 % des marchés ont des montants de moins de 100 k€.

**Il existe des limites à la consolidation de la clause en 2011 :**

- le logiciel n'a été finalisé qu'en juin 2011 ;
- au 30 novembre 2012, seuls 143 PLIE et MDE l'avaient installé, la montée en charge est en cours ;
- la consolidation de 2011 a été effectuée en combinant 55 structures ayant répondu via le logiciel et 23 structures via des fichiers Excel ;
- les résultats ne concernent donc que 78 structures (sur un réseau de 287 structures, dont 252 mettent en œuvre des clauses sociales).

**Un groupe de travail doit se rassembler début 2013 afin d'améliorer le logiciel, dont certaines lacunes ou imprécisions ont été constatées au cours de cette première année d'utilisation.**

La mission a notamment pu relever que, s'agissant des données qui concernent l'IAE :

- alors que l'item « contrat de travail temporaire d'insertion » existe, on trouve également l'item « contrat AI-ETTI », sans que l'on sache ce que cela recouvre ;
- dans les types d'employeurs, l'item « entreprises (toutes tailles) » semble recouvrir entre autres les entreprises de travail temporaire classiques, qui gagneraient à être identifiées séparément.

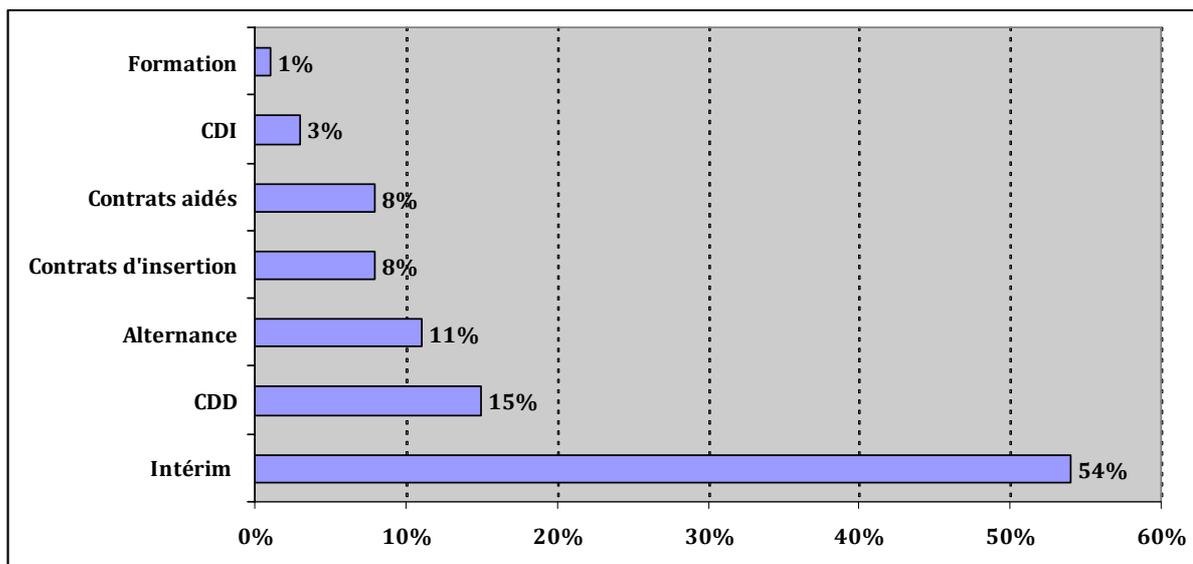
*Source : Alliance Villes Emploi, Mission.*

Les caractéristiques propres à chaque article ont pour corollaire une répartition des catégories de SIAE dans la réponse aux différentes clauses. Ainsi, l'article 14, combiné ou pas avec l'article 53, peut permettre à des ETTI et AI de répondre dans le cadre de mises à disposition, et à des EI dans le cadre de sous-traitance ou de co-traitance. Le dispositif des marchés de services d'insertion et de qualification mis en place par l'article 30 est quant à lui particulièrement bien adapté aux ACI, dont le métier est avant tout l'insertion sociale et professionnelle de publics très en difficulté.

Mais le taux d'utilisation des articles n'indique pas directement de quelle manière les actions d'insertion sont réalisées. Dans les différentes enquêtes nationales et dans les méthodes de *reportings* locaux effectués par les facilitateurs, il existe différentes manières de rendre compte des modalités de réponse aux clauses. La première consiste à **relever les types de contrats de travail** auxquels les clauses ont donné lieu.

Selon les types d'enquête, le niveau de détail est varié. Certains *reportings* se contentent de recenser la répartition du nombre de contrats, quand d'autres pondèrent la répartition des contrats selon le nombre d'heures réalisées. On ne trouve pas toujours au sein de la catégorie des embauches directes la distinction entre les CDD, les CDI et l'alternance. De la même manière, la distinction entre les contrats d'intérim et les contrats de travail temporaire d'insertion n'est pas toujours faite. Enfin, une distinction est parfois établie entre les contrats portés par les GEIQ, qui sont des contrats d'alternance, et les autres contrats d'alternance.

Graphique 3 : Répartition des contrats selon leur nature dans le cadre des PRU<sup>14</sup>

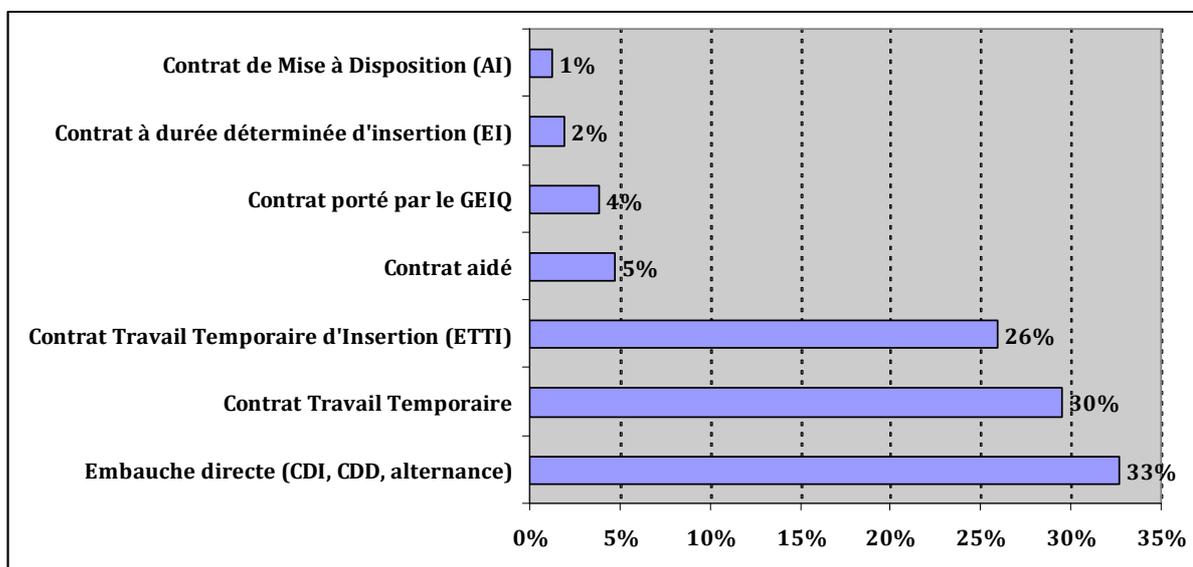


Source : ANRU, Insertion, Les Chiffres au 30 juin 2011.

Dans le cadre des PRU, l'intérim (d'insertion ou non) représente plus de la moitié des contrats, et l'embauche directe près d'un tiers de ceux-ci.

Sur le territoire de Lille-Lhomme-Hellemes, les mêmes proportions sont constatées : plus de la moitié des heures sont réalisées via des contrats d'intérim et un tiers est réalisé via une embauche directe.

Graphique 4 : Répartition des heures d'insertion selon les types de contrats de travail sur le territoire Lille-Lhomme-Hellemes au 31/08/12



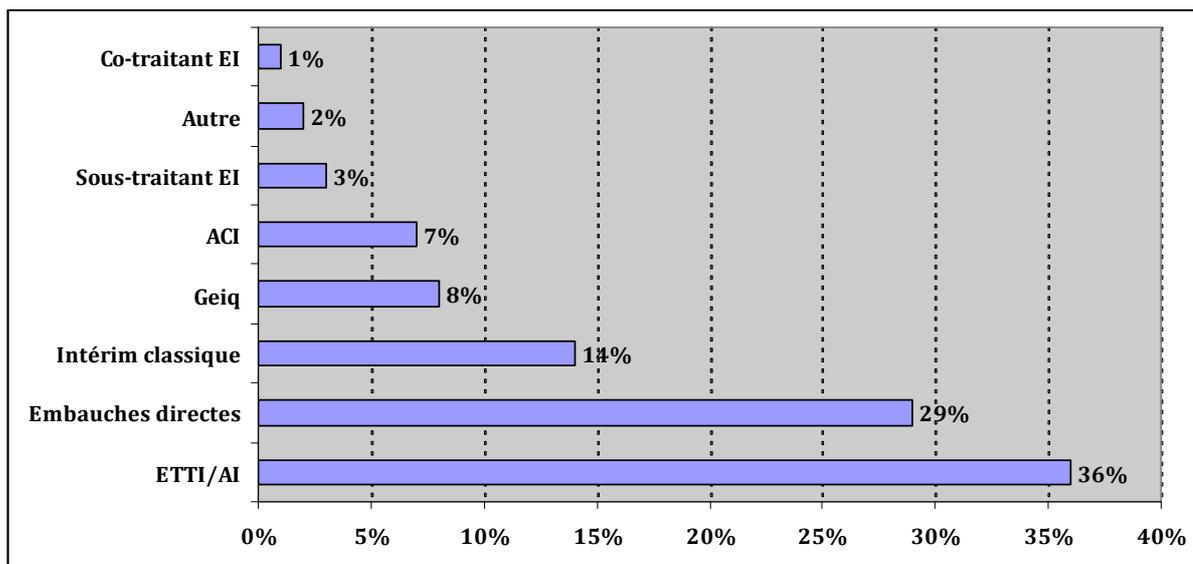
Source : MDE Lille-Lhomme-Hellemes.

La seconde méthode de remontée des données consiste à relever les modalités de réalisation des heures d'insertion à proprement parler.

<sup>14</sup> Sur un échantillon de 94 % des contrats recensés.

## Annexe VI

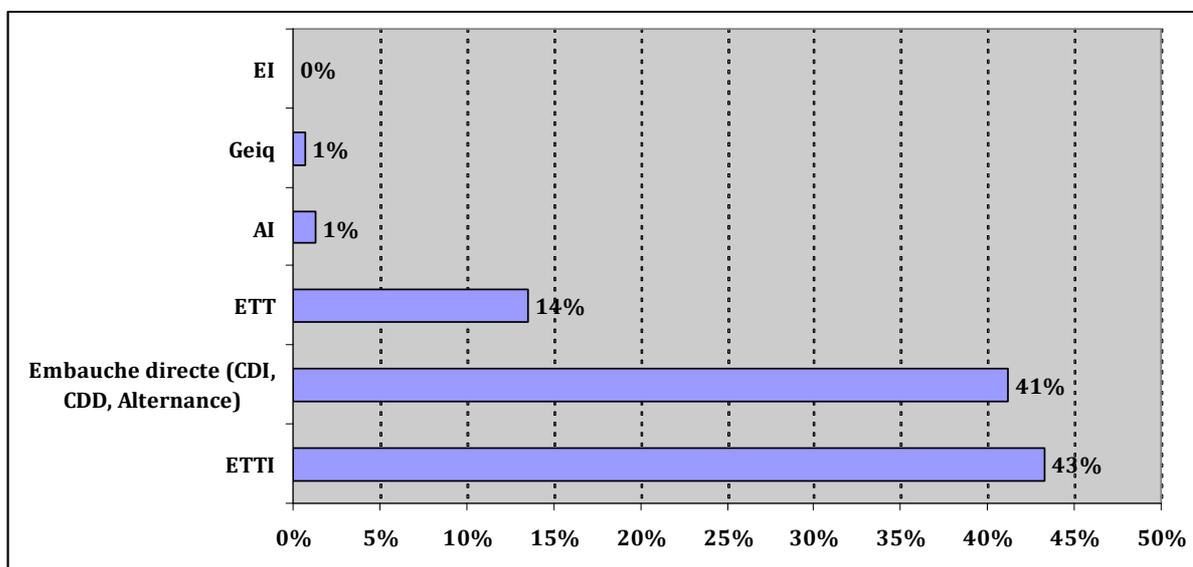
Graphique 5 : Modalités de réalisation des heures d'insertion dans le cadre des PRU<sup>15</sup>



Source : ANRU, Insertion, Les Chiffres au 30 juin 2011.

La mission regrette que les données de l'ANRU ne distinguent pas la mise à disposition effectuée dans le cadre d'une ETTI et dans le cadre d'une AI. Il semble cependant que la part réalisée par les AI soit infime au regard de celle effectuées par les ETTI, comme en témoigne par exemple la répartition des modalités de réponse sur le territoire de Roubaix-Tourcoing-Val de Lys.

Graphique 6 : Répartition des heures d'insertion selon les candidats répondants aux besoins de l'entreprise sur le territoire de Roubaix-Tourcoing-Val de Lys en 2011, hors article 30



Source : Maison de l'Emploi du Roubaisis.

<sup>15</sup> Sur un échantillon de 78 % des heures recensées.

## Annexe VI

Les données recueillies par la mission concernant les types de réponses aux clauses, dans lesquelles se trouve la réponse via les SIAE, ne sont donc pas toutes comparables, mais il en ressort les constantes suivantes :

- ◆ **la mise à disposition de personnes via l'intérim** est la première des modalités de réponses utilisées, représentant **plus de la moitié des contrats ou des heures réalisés** :
  - la répartition entre l'intérim d'insertion et l'intérim classique semble variable selon les territoires, même si **dans le cadre de la Charte de l'ANRU, l'intérim d'insertion via les ETTI a représenté une plus grande part des réponses** ;
- ◆ **l'embauche directe représente environ un tiers des réponses** ;
- ◆ **la sous-traitance ou co-traitance** par les EI, ainsi que les réponses par les ACI sont cantonnées à une part restreinte, **sous la barre des 10 %** de contrats ou d'heures réalisés.

Ces données permettent de mettre en exergue le fait que :

- ◆ le recours aux SIAE dans la réponse aux clauses d'insertion est fréquent ;
- ◆ **les ETTI sont les SIAE les plus présentes dans la réponse aux clauses.**

### 2.3. Les ETTI sont les structures de l'IAE qui accèdent le plus aux clauses, c'est le cas d'environ 70 % d'entre elles

Les SIAE ont accès à la commande publique via les marchés avec clauses mais aussi via des marchés sans clauses. L'enquête de la DGEFP sur l'accès des SIAE à la commande publique pour l'année 2009<sup>16</sup> a établi les chiffres suivants :

- ◆ 27,7 % des SIAE ont répondu à des appels d'offres publics classiques et 80,7 % d'entre elles ont remporté ces marchés ;
- ◆ avec ou sans clause, **42 % des SIAE<sup>17</sup> bénéficient de la commande publique.**

Si les clauses sont un moyen de favoriser l'accès des SIAE à la commande publique, elles ne constituent pas toujours une ressource. A titre d'exemple, en Alsace, toutes les ETTI ont répondu à un marché public en 2010 mais aucune n'a répondu à un marché avec clause<sup>18</sup>.

La mission ne dispose pas de données permettant de cerner précisément dans quelle mesure les clauses permettent un meilleur accès des SIAE à la commande publique en comparaison de leur accès normal à celle-ci. L'enquête de la DGEFP sur l'accès des SIAE à la commande publique en 2009 permet cependant d'avoir un aperçu global de l'accès des SIAE aux marchés avec clauses.

Le graphique suivant présente la part de chaque type de structure de l'IAE ayant eu accès à des marchés avec clauses sociales en 2009 selon l'article du code des marchés publics utilisé et le type de positionnement associé.

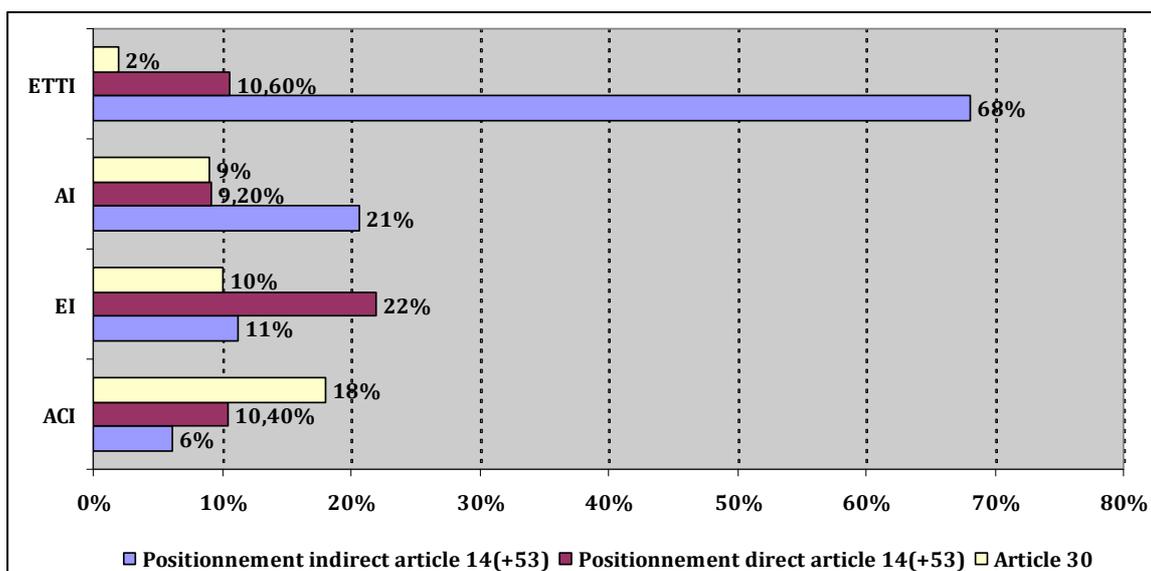
---

<sup>16</sup> Enquête réalisée par l'Avise, envoyée à 3690 SIAE, dont Geiq et Régies de quartier, avec un taux de réponse de 26,5 %.

<sup>17</sup> GEIQ inclus.

<sup>18</sup> Source : DIRECCTE Alsace.

**Graphique 7 : Part des SIAE ayant réalisé des marchés avec clauses sociales selon les différents articles et les différents positionnements<sup>19</sup> en 2009**



Source : Enquête nationale DGEFP-AVISE.

Sur cette base, la mission dresse les constats suivants :

- ◆ **les ETTI et plus globalement les structures de mise à disposition sont les mieux placées dans la réponse indirecte à l'article 14 (ou 14 et 53) :**
  - 68 % des ETTI ont réalisé de tels marchés en 2009 ;
  - 21 % des AI ont également bénéficié de ces marchés en positionnement indirect ;
- ◆ **les EI sont les mieux placés dans la réponse directe à l'article 14 (ou 14 et 53) :**
  - 22 % d'entre elles ont réalisé de tels marchés en 2009 ;
- ◆ **les ACI sont les mieux placés dans la réponse à l'article 30 :**
  - 18 % d'entre eux ont réalisé de tels marchés en 2009 (cette faible proportion peut s'expliquer par l'utilisation encore peu répandue de cet article, par la limite des 30 % d'autofinancement qui empêche les ACI de répondre à de nombreux marchés).

Il en ressort que **seule la catégorie des ETTI voit plus de la moitié de ses structures bénéficier des clauses sociales.**

Ce constat vient corroborer le fait que **l'intérim est une solution pratique et souple pour les entreprises, leur permettant d'externaliser la gestion de l'insertion.**

Il convient cependant de noter qu'il peut y avoir eu des confusions dans les réponses des structures à l'enquête de la DGEFP<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> La notion de « positionnement direct » est comprise comme une situation où la SIAE est elle-même titulaire du marché. Celle de « positionnement indirect » est comprise comme un positionnement en sous-traitance ou de mise à disposition via une entreprise privée classique titulaire.

<sup>20</sup> Dans la majorité des cas l'activité de réponse aux clauses des ETTI se fait dans le cadre de mises à disposition auprès des entreprises titulaires, ce qui est compris par l'enquête comme un « positionnement indirect ». Or en Aquitaine par exemple, 40 % des ETTI disent avoir répondu dans le cadre d'un « positionnement direct ». Cela montre que les réponses des structures aux questions de l'enquête ont pu être faussées par une mauvaise compréhension des items.

## 2.4. Les SIAE rencontrent des difficultés d'accès aux clauses

Les SIAE rencontrent de multiples difficultés dans l'accès aux marchés, dont certaines sont propres aux marchés contenant des clauses sociales :

- ◆ Il n'y a pas d'adéquation structurelle entre les marchés contenant des clauses sociales et l'activité des SIAE :
  - **les marchés ne correspondent pas forcément aux secteurs d'activités des SIAE.** Actuellement, une très grande part des marchés clausés sont des marchés de BTP. Les ETTI répondent à ces clauses facilement, le travail temporaire étant très utilisé dans ce secteur, mais cela peut expliquer la faible proportion de réponse en sous-traitance ou co-traitance par les EI. En effet, seules 1,77 % des EI interviennent dans le secteur d'activité « travaux de maçonnerie générale et gros œuvre de bâtiment » et 2,14 % d'entre elles dans le secteur des « travaux de peinture et vitrerie »<sup>21</sup> ;
  - **la taille des lots n'est pas toujours adaptée aux capacités de réponse des SIAE.** Il existe un frein structurel dans l'accès aux clauses pour les très petites structures d'insertion, qui ne peuvent prendre à leur charge toutes les heures d'un lot et ne représentent donc pas une solution pratique pour les titulaires des marchés. Le travail sur l'allotissement<sup>22</sup> est donc primordial. Les lots ne doivent pas être trop importants, pour permettre aux petites structures de répondre, mais pas trop petits, pour permettre des actions d'insertion d'une durée raisonnable. Les facilitateurs et autres acteurs du secteur mènent des réflexions à ce sujet, sans parvenir à un accord sur un seuil critique ou à un lissage des pratiques. Certains citent 70 heures (environ deux semaines de travail) comme le seuil minimum, d'autres considèrent qu'en dessous de 150 heures, l'action d'insertion liée à la clause n'est pas pertinente. Les lots doivent en tous les cas être pensés pour aménager des actions d'insertion, afin que la réponse à la clause par une SIAE soit pertinente dans la construction du parcours d'insertion des salariés de la structure ;
- ◆ **la réticence des services techniques des maîtres d'ouvrage, justifiée ou non, représente un frein au développement des clauses.** Cette réticence peut être présente malgré la volonté politique de développer les clauses d'insertion. On observe souvent le cas de communes motivées au niveau politique pour insérer des clauses mais dont la procédure est bloquée par les directions techniques. Celles-ci craignent par exemple une moindre qualité du service et le non-respect des délais. Des données fiables sur la réalité de ces défaillances supposées des SIAE ne sont pas disponibles. Cependant, d'après les acteurs des clauses rencontrés au cours des déplacements de la mission, ces craintes se doublent parfois de réelles incapacités de certaines SIAE à soutenir les cadences et délais imposés par les donneurs d'ordre et titulaires des marchés ;
- ◆ **les SIAE manquent de compétences en interne pour répondre aux appels d'offres,** compte tenu de la difficulté d'élaboration des dossiers et des délais de réponse impartis ;
- ◆ certaines SIAE disent aussi **manquer d'information sur les marchés ;**
- ◆ **les clauses peuvent cibler des publics prioritaires, ce qui parfois ne facilite pas la réponse des SIAE.** Dans le cadre du programme de l'ANRU, par exemple, il peut y avoir contradiction entre le cadre national qui cible « tout habitant de la politique de la ville » et la charte locale qui vise les habitants du territoire. De manière générale, le critère d'éligibilité « habitant de ZUS » ne recoupe pas forcément les publics des SIAE, qui

<sup>21</sup> D'après les codes NAF remplis dans l'extranet ASP.

<sup>22</sup> Article 10 du code des marchés publics.

doivent pour correspondre à ce critère faire une sélection au sein même de leurs salariés, notamment pour les ETTI. Il faut cependant convenir qu'un ciblage précis des publics du dispositif des clauses sociales est nécessaire, même si cela ne sert pas forcément l'IAE ;

- ◆ **les SIAE sont en concurrence avec d'autres modalités de réponse aux clauses.** La concurrence d'organisations hors IAE et de l'embauche directe dans la réponse aux clauses est vécue comme un frein important par les SIAE. En particulier, la concurrence des ETT est dénoncée par les ETTI. Une dérive est parfois dénoncée par les structures concernant l'insuffisance du contrôle de l'accompagnement socioprofessionnel dans certains territoires, dévalorisant de fait les SIAE dans la mesure où ces structures se caractérisent par un accompagnement important de leurs salariés ;
- ◆ **les SIAE sont en concurrence entre elles pour répondre aux clauses.** Certaines structures étant mieux organisées, elles obtiennent davantage de marchés. Les facilitateurs se voient reprocher de ne pas pousser à une meilleure répartition, mais cela n'est pas leur rôle. Il leur est également parfois reproché de privilégier une solution plutôt qu'une autre, en mettant par exemple l'accent sur l'embauche directe et le travail sur des parcours dont les clauses seraient le point de départ, plutôt que le travail d'allotissement qui permettrait aux SIAE de répondre dans de meilleures conditions. A l'inverse, sur certains territoires, les facilitateurs présentent les ETTI aux entreprises comme la première solution de mise à disposition.

### 2.5. Le dispositif des clauses sociales n'est pas un outil spécialement dédié à l'IAE

Les salariés en parcours dans les SIAE ne sont pas visés en tant que tels par les clauses sociales, qui n'imposent pas qu'un agrément de Pôle Emploi soit attribué aux bénéficiaires. Les critères de sélection des publics sont spécifiés lors de la rédaction des clauses. Les facilitateurs n'ont alors pas à charge de privilégier telle ou telle orientation dans les réponses aux clauses de leurs territoires. Dans le cas de l'article 14, par exemple, les trois modalités de réponse aux clauses qui s'offrent aux titulaires des marchés sont censément proposées par les facilitateurs en toute neutralité.

**Les SIAE ne sont donc pas les cibles premières du dispositif des clauses, dont la souplesse dans les choix de mise en œuvre est un élément-clé de réussite.** En effet, encadrer trop strictement l'intervention des donneurs d'ordre et des titulaires des marchés dans le type de réponse aux clauses induirait une contrainte supplémentaire et pourrait augmenter la réticence de ces derniers, ayant pour conséquence finale de freiner le développement des clauses. Cette souplesse est d'ailleurs un des grands principes de la charte nationale de l'ANRU, pour laquelle les objectifs, les modalités d'appréciation des heures, le pilotage, font l'objet d'un accord des partenaires locaux, traduit dans un Plan local d'application de la charte nationale d'insertion (PLACI).

**Le dispositif IAE et le dispositif clauses sociales doivent être pensés comme complémentaires** et potentiellement superposables, sans que pour autant cette superposition soit systématique.

La mission considère par ailleurs que l'accès des SIAE aux marchés contenant des clauses sociales pourrait dans une certaine mesure être considéré comme une double-aide aux structures de la part de l'État. La première aide est directe, sous forme des subventions à l'IAE. La deuxième aide, indirecte, s'effectue par l'apport de marchés favorisant les structures d'insertion et le développement de leur chiffre d'affaires. Ce cumul des aides est encore plus explicite dans le cas des recrutements de contrats aidés pris en charge par l'État à hauteur de 105 % du SMIC brut au sein des ACI. L'insertion de la clause « crée » un emploi (pour une certaine durée en tous cas), qui à l'autre bout de la chaîne est subventionné par l'État.

### **3. Favoriser l'accès des SIAE aux clauses d'insertion passe par l'amélioration et le développement du dispositif actuel**

#### **3.1. Plusieurs orientations devraient être fixées pour développer le recours aux clauses d'insertion<sup>23</sup>**

##### **3.1.1. Au préalable et pour assurer le pilotage national, un meilleur recueil des données est nécessaire**

Il faut tout d'abord distinguer les suivis :

- ◆ de la production de marchés avec clauses ;
- ◆ de l'exécution des clauses.

Concernant le suivi de la production de marchés avec clauses, les recensements annuels de l'OEAP comptabilisent aujourd'hui le nombre de clauses sociales dans les marchés supérieurs à 90 k€ déclarés par l'État et les collectivités territoriales.

Ce recensement présente des manques :

- ◆ les marchés inférieurs à 90 k€ ;
- ◆ les montants des marchés avec clauses ;
- ◆ les heures d'insertion générées par ces marchés ;
- ◆ la distinction entre les différents types de clauses sociales d'insertion.

En effet, actuellement, le terme « clause sociale » coché par les acheteurs lorsqu'ils remplissent le formulaire de l'OEAP n'est pas défini. Des marchés prenant en compte les notions de parité ou de diversité en font notamment partie. Les chiffres atteints par le recensement actuel cachent donc sans doute des résultats moindres en ce qui concerne les clauses sociales d'insertion à proprement parler.

**Proposition n° 1 : Ajouter aux formulaires de l'OEAP des cases permettant de savoir quel article des clauses d'insertion figure dans le marché et de croiser les informations ainsi obtenues avec les montants des marchés.**

**Proposition n° 2 : Élargir le recensement des marchés avec clause sociale aux marchés compris entre 50 k€ et 90 k€ et comptabiliser le nombre d'heures d'insertion générées par les marchés avec clause.**

Concernant le suivi de l'exécution des clauses sociales, l'État ne dispose pas de système d'information qui lui soit propre.

Pour pallier ce manque, le SAE a signé en 2010 une convention avec Alliance Villes Emploi qui devrait être renouvelée en 2013. Le réseau a mis en place en 2011 **le logiciel ABC Clause**, extension du logiciel de suivi de parcours ABC, à destination de la gestion des clauses par les facilitateurs. Ce logiciel pourrait être en capacité de consolider, au niveau national, le suivi de l'exécution des clauses (voir encadré n° 3).

---

<sup>23</sup> Les travaux de Christophe BAULINET (Note n°2011-IG-038 sur le Développement des clauses sociales d'insertion dans la commande publique) sur lesquels la mission s'est appuyée développent ce premier point de façon plus complète.

**L'évaluation des clauses d'insertion**, notamment en termes de suivi des bénéficiaires après leur passage dans le dispositif, **est le moteur de leur développement**. Cependant, de nombreux obstacles à l'obtention de données sur les situations des personnes six mois après leur sortie du dispositif existent, et *a fortiori* à 12 ou 18 mois. L'ANRU se préoccupe particulièrement de cette question du suivi et connaît en 2011 la situation de 57 % des bénéficiaires à 6 mois et de 45 % d'entre eux à 12 mois. A travers son enquête nationale, AVE tente aussi de consolider ces informations.

### 3.1.2. La fonction de facilitateur doit être pérennisée

En 2012 on compte un peu moins de 300 facilitateurs. Certains experts estiment qu'il en faudrait environ 400 pour couvrir le territoire<sup>24</sup>. Il existe en effet des territoires sans facilitateur. Leurs fonctions sont alors réalisées par d'autres acteurs, par exemple, dans les Landes, par l'inter-réseau régional de l'IAE, alors que ce n'est pas son rôle, ou par des chargés de mission au sein des agglomérations ou du conseil général.

La question de la sécurisation du financement des postes de facilitateurs se pose, notamment dans un contexte où les Maisons de l'Emploi ont vu leurs financements baisser, avec une stabilisation en 2013. Dans les PLIE, les postes sont financés par les collectivités territoriales et le FSE. Le reste des facilitateurs est financé par les collectivités territoriales au sein desquelles ils exercent. Cet éparpillement des sources de financement des postes de facilitateurs n'est pas source de sécurisation et de visibilité sur la pérennité de la fonction.

Les facilitateurs au sein des PLIE et des MDE sont financés par ces collectivités territoriales et parfois cofinancés par le Fonds Social Européen :

- ◆ au sein des PLIE via la mesure 312 du Programme Opérationnel ;
- ◆ au sein des MDE via la mesure 213 du Programme Opérationnel ;
- ◆ éventuellement dans les deux cas via la mesure 432 « Partenariats pour l'innovation ».

Certains territoires mettent en place des conventions de subvention avec les maîtres d'ouvrage dans le cadre de la mise en œuvre des clauses sociales.

Certaines structures, ont envisagé de facturer aux bailleurs la prestation du facilitateur. De grandes précautions doivent être prises quant à ce genre de pratiques, qui pourraient induire une augmentation du coût d'achat pour les donneurs d'ordres instaurant des clauses, avec pour conséquence un frein dans la décision même de mettre en place des clauses.

### 3.1.3. Les clauses sociales doivent se développer dans l'ensemble de la commande publique

#### 3.1.3.1. L'élargissement du champ des clauses sociales aurait un impact significatif en termes d'insertion

L'effet potentiel de l'élargissement du champ des clauses sociales à l'ensemble de la commande publique est très important. Une estimation porte le potentiel d'insertion théorique d'une généralisation des clauses à l'ensemble de l'investissement public (marchés, partenariats public-privé...) à 33 millions d'heures, soit 22 000 ETP d'insertion par an<sup>25</sup>. Cette estimation doit être prise avec précaution et comme un objectif maximal, mais elle met en exergue le fort potentiel de développement des clauses sociales : la comparaison avec les 12,4 millions d'heures générées par les investissements de l'ANRU sur la longue période 2005-2011 (donc en moyenne deux millions d'heures par an) montre bien la différence d'ordre de grandeur.

---

<sup>24</sup> *Source* : ObsAR, SAE.

<sup>25</sup> *Source* : IGF, Développement des clauses sociales d'insertion dans la commande publique, Christophe BAULINET.

### 3.1.3.2. Une diversification des prestations-supports des marchés contenant des clauses d'insertion est possible

Début 2012, la vague 5 du programme Calypso<sup>26</sup> impulsé par le SAE a porté sur l'évaluation du potentiel de développement de l'insertion professionnelle par les achats. Son intérêt a résidé dans la démonstration qu'une diversification des prestations-supports des clauses sociales d'insertion, au-delà du BTP et des travaux non-qualifiés, était possible et souhaitable.

Le programme Calypso 5 s'est concentré sur le potentiel de diffusion des clauses sociales dans la commande publique provenant de l'État mais les recommandations qui en émanent sont également pertinentes pour la commande publique des opérateurs et des collectivités territoriales. Les travaux ont porté sur trois ensembles :

- ◆ les fournitures et prestations générales ;
- ◆ les projets immobiliers ;
- ◆ l'informatique et les prestations intellectuelles.

Ce travail a porté sur tout le spectre de l'insertion professionnelle, celui-ci recouvrant un public bien plus large que les personnes prises en charges dans des structures d'IAE, notamment les travailleurs détenus et les travailleurs handicapés. Par ailleurs, les publics visés par la diffusion des clauses dans les marchés d'informatique et de prestations intellectuelles sont davantage les seniors, jeunes ou handicapés que les publics de l'IAE.

La mission retient de ce programme les recommandations pouvant concerner l'IAE visant à :

- ◆ **systematiser un niveau de 5 à 10 % de main d'œuvre d'insertion pour les marchés de travaux supérieurs à 50 k€** en généralisant l'article 14 ;
- ◆ sur les marchés de fournitures et prestations générales, **amplifier l'intégration des clauses sur les segments de maintenance et traiteur événementiel, qui sont a priori considérés comme « peu propices à l'insertion sociale »**. Les travaux menés identifient un potentiel de 195 ETP sur les marchés de l'État pour ces segments. L'exemple de l'EI L'Usine à Saint-Denis, qui a remporté le marché de traiteur événementiel auprès du conseil régional d'Île-de-France, prouve en effet que l'accès à de tels marchés est possible.

### 3.1.3.3. Les clauses doivent être développées dans les partenariats public-privé

Il s'agit d'élargir les secteurs touchés mais aussi leur champ d'application. Les clauses sociales se sont jusqu'ici développées dans les marchés publics. Or, **la commande publique ne prend pas uniquement la forme de marchés publics. Elle recouvre également les délégations de service public (DSP) ainsi que les partenariats public-privé (PPP)**, qui peuvent être mobilisés pour la mise en œuvre de cette politique. L'amplification de la portée des clauses sociales par leur utilisation dans les PPP et les DSP est en lien avec certaines de leurs caractéristiques :

- ◆ leur caractère global et multifonctionnel (conception, construction, maintenance et éventuellement exploitation) ;
- ◆ leur longue durée.

Ces caractéristiques les différencient des marchés publics simples qui sont monofonctionnels et de durée limitée.

---

<sup>26</sup> Lancé en 2009 le programme Calypso vise à identifier des sources d'économies potentielles sur dix familles d'achats, au regard des bonnes pratiques repérées dans le public comme dans le privé.

## Annexe VI

Les PPP donnent souvent lieu à de grands chantiers, permettant ainsi de rendre plus massif l'impact de la clause, tout en le faisant perdurer dans le temps en insérant des clauses durant les périodes d'exploitation, qui sont souvent de 20 ou 30 ans. Pour cela, les clauses pourraient s'appliquer à des périodes de deux ou trois ans renouvelables, et seraient renégociées contractuellement. Par ailleurs le fait d'étendre les clauses sociales aux périodes d'exploitation offre une diversité de métiers et des opportunités d'insertion plus grandes. Un guide opérationnel à destination des acteurs susceptibles de participer à la mise en œuvre des clauses dans les PPP a été publié en mars 2012<sup>27</sup>.

Il existe déjà certains exemples prouvant que de telles mises en œuvre sont possibles, efficaces, et peuvent profiter aux SIAE. Ainsi, en Seine-Saint-Denis, le conseil général a inséré des clauses dans des PPP de construction de collèges. Des ACI sont associés à la construction et des AI à la maintenance.

**Proposition n° 3 : Industrialiser les clauses sociales en systématisant l'examen de la pertinence d'insérer une clause dans tous les marchés de l'État et des collectivités territoriales supérieurs à 50 k€ et dans la commande publique au sens large (PPP, DSP...).**

### 3.1.4. Les réticences culturelles des acheteurs publics et des entreprises doivent être surmontées

Le travail de sensibilisation des acheteurs publics effectué notamment via le Service des achats de l'État doit se poursuivre afin de lutter contre quatre *a priori* :

- ◆ le fait que les clauses induiraient l'augmentation des prix des marchés ;
- ◆ la complexité de la mise en place de clauses (la mise en place d'une première clause est un investissement, c'est une habitude à prendre pour les donneurs d'ordre) ;
- ◆ la crainte d'une instabilité juridique liée à l'utilisation des clauses ;
- ◆ la qualité moindre des prestations.

Les réticences culturelles à surmonter portent sur l'utilisation des clauses en général, et sur le recours aux SIAE en particulier.

Sur ce dernier point, un travail sur l'image des SIAE auprès des donneurs d'ordres et des entreprises peut être effectué. En effet, celles-ci sont souvent considérées, ce qui parfois est vrai par manque de professionnalisation du secteur, comme moins efficaces ou incapables de tenir des délais. A ce titre, certaines structures de l'IAE mettent en place avec des entreprises des tests sur des petits lots, pour prouver qu'elles sont ensuite capables de réaliser les marchés demandés.

Les SIAE doivent s'afficher comme des partenaires capables à la fois :

- ◆ de répondre aux exigences requises par les donneurs d'ordre ;
- ◆ de réaliser une mission d'insertion de qualité.

**Un travail de communication effectué par les réseaux et avec l'aide des référents IAE** doit contribuer à faire passer ce message. Différents supports peuvent être envisagés :

- ◆ en Franche-Comté, la DIRECCTE a diffusé une plaquette de communication sur les SIAE de la région, présentées auprès des entreprises classiques comme des partenaires permettant d'optimiser leurs chances de remporter des marchés publics ;

---

<sup>27</sup> Sous la direction de Christophe BAULINET.

## Annexe VI

- ◆ dans la même région, les réseaux locaux de l'IAE ont signé une charte d'engagement de principes concernant leur participation aux marchés publics, visant notamment à assurer qu'il n'y aurait pas de distorsion de prix dans leurs réponses aux marchés ;
- ◆ la certification de système de management à destination des EI et ETTI co-construite par l'AFNOR et le CNEI en 2010 peut étayer l'argument selon lequel les SIAE sont professionnelles et spécialistes de la gestion des ressources humaines des personnes éloignées de l'emploi.

Tout outil visant à crédibiliser les SIAE tant dans leur activité économique que dans leur mission d'insertion et à communiquer sur leurs actions auprès des acheteurs publics et entreprises soumissionnaires sera un atout de plus dans leur accès aux clauses d'insertion.

### 3.1.5. Le développement des clauses doit être soutenu par l'État et les collectivités territoriales

La volonté politique en faveur du développement des clauses d'insertion se concrétise du côté de l'État par des signatures récentes d'accords liant l'État ou ses services à des organismes promouvant ce développement.

Au niveau de l'administration centrale, le ministre délégué en charge de l'économie sociale et solidaire a signé le 19 octobre 2012 une convention de partenariat avec la Maison de l'emploi de Paris (MEP) afin de développer les clauses sociales d'insertion dans la commande publique. Par cette convention, la MEP est chargée de :

- ◆ conseiller et accompagner les ministères pour la rédaction de la clause et la définition des objectifs d'insertion selon la nature du marché ;
- ◆ conseiller les entreprises ;
- ◆ mobiliser les acteurs locaux de l'emploi, dont les SIAE.

En Bourgogne, une convention relative à la mise en œuvre des clauses sociales dans les marchés de l'État a été signée le 24 octobre 2012 entre le préfet de région et la Maison de l'emploi du bassin dijonnais. L'État s'engage par cette convention à confier aux facilitateurs la mise en œuvre des clauses d'insertion inscrites dans ses marchés publics et à leur communiquer en amont, via le CMRA, ses prévisions de marchés ; les Maisons de l'emploi et les PLIE s'engagent en contrepartie sur une offre de services claire et définie.

Ces conventions viennent officialiser la démarche de coordination entre l'État et les facilitateurs, visant à permettre le développement des clauses sociales.

La volonté politique affichée par l'État devrait avoir une valeur incitative auprès des collectivités territoriales. Malgré un engagement global plus important que celui de l'État, la mission a pu noter une implication disparate selon les territoires :

- ◆ dans le département des Landes, le conseil général vient tout juste de recruter un chargé de mission dédié à ce sujet ;
- ◆ dans la région Nord-Pas-de-Calais, une charte inter donneurs d'ordre clause d'insertion devrait être signée au niveau régional par 14 acteurs locaux (région, départements, EPCI, bailleurs...).

**Proposition n° 4 : Multiplier les conventions entre les structures portant les facilitateurs et l'État. Ces conventions pourraient être élargies à d'autres parties prenantes, en particulier les collectivités territoriales, qui peuvent s'engager, aux côtés de l'État, dans une démarche partenariale de développement des clauses.**

### 3.1.6. Les inter-réseaux régionaux de l'IAE doivent être les partenaires privilégiés des référents IAE et de l'État pour le développement des clauses

La contribution des inter-réseaux régionaux de l'IAE à l'amélioration de l'accès des structures aux clauses peut être très variée : appui dans la mutualisation, travail de veille sur les appels d'offres, travail de sensibilisation des donneurs d'ordre etc.

Afin de valoriser et d'encourager les actions effectuées par les inter-réseaux de l'IAE visant à développer les capacités de réponse des SIAE aux clauses, des conventions de partenariat pourront être signées entre les services de l'État et les inter-réseaux. Se situant en symétrie des conventions signées entre les préfets et les MDE, comme en Bourgogne, celles-ci auraient pour but de qualifier l'offre de service fournie par les SIAE en retour d'un engagement de l'État, via les CMRA notamment, à prendre cette offre en compte.

**Proposition n° 5 : En symétrie des conventions État/MDE, signer des conventions État/inter-réseaux de l'IAE sur le sujet des clauses.**

Il apparaît primordial à la mission, notamment pour appuyer le rôle des référents IAE, d'avoir **des inter-réseaux régionaux efficaces et unifiés**. Cela est utile pour le travail autour des clauses mais également pour tous les thèmes concernant l'IAE.

### 3.1.7. Les entreprises privées peuvent jouer un rôle par le développement d'objectifs d'insertion dans leurs propres marchés

Par l'intermédiaire des marchés publics contenant des clauses auxquels elles répondent, les entreprises privées sont poussées à être des acteurs de l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi.

La vigilance doit cependant demeurer quant au suivi effectif de la qualité des actions d'insertion réalisées. En effet, il arrive régulièrement que des entreprises titulaires de marchés, volontairement ou à cause d'un manque d'organisation à cet effet, n'exécutent pas les actions d'insertion pour lesquelles elles s'étaient engagées. C'est pourquoi, afin d'assurer les effets escomptés par les clauses sociales et d'éviter de tels abus, les pénalités prévues contractuellement doivent se situer à une hauteur suffisamment dissuasive, soit au moins deux fois le coût horaire. Pour ce faire, les donneurs d'ordres, État ou collectivités territoriales, doivent mettre en place des dispositifs de suivi afin de pouvoir non seulement évaluer la qualité des actions d'insertion menées par les entreprises, mais aussi s'assurer de la réalisation effective des heures d'insertion.

**Proposition n° 6 : Les donneurs d'ordres, avec l'aide des facilitateurs, doivent renforcer le suivi de la réalisation et de la qualité des actions d'insertion prévues par les clauses et s'assurer du paiement des pénalités par les entreprises en cas de non-réalisation, afin d'éviter que les clauses ne deviennent des opportunités sans réelle contrainte d'insertion pour les entreprises.**

Les évolutions récentes des pratiques et des réglementations ont poussé les entreprises à s'occuper des questions du développement durable en général et de l'insertion en particulier :

- ◆ le développement de la notion de responsabilité sociétale des entreprises (RSE)<sup>28</sup>
- ◆ la norme ISO 26000 relative à la RSE publiée en novembre 2010 ;

---

<sup>28</sup> C'est-à-dire la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable, parmi lesquels on retrouve au côté de l'écologique et de l'économique, la responsabilité sociale qui englobe la préoccupation de l'insertion des personnes exclues.

## Annexe VI

- ◆ la promotion de la publication par les entreprises d'éléments de *reporting* extra-financier<sup>29</sup> sur des critères environnementaux, sociétaux et de gouvernance (ESG) dans le cadre de la stratégie nationale de développement durable.

Dans un tel contexte, il devient avantageux pour les entreprises d'être capable de répondre aux exigences d'insertion des clauses sociales afin :

- ◆ de pouvoir remporter les marchés concernés ;
- ◆ de témoigner de leur engagement en termes de RSE.

Les grands groupes sont déjà sensibilisés à ce double-enjeu et s'organisent en conséquence. A titre d'exemple, l'entreprise Vinci, au-delà de son importante participation à la création du GEIQ Île-de-France (dont environ 70 % de l'activité était représentée par des marchés clausés en 2009), a développé en 2011 une filiale, Vinci insertion Emploi, spécialisée dans l'ingénierie d'insertion afin d'externaliser la gestion des clauses.

Les clauses sociales dans les marchés publics obligent les entreprises à se saisir de la problématique de l'insertion.

L'étape suivante serait **le développement de clauses similaires à l'initiative des entreprises elles-mêmes dans leurs propres marchés**. Les clauses doivent en effet à terme dépasser le cadre de la commande publique.

Il existe quelques exemples de telles réalisations : en 2010, L'Oréal lance un programme d'achats solidaires dans le monde entier, ouvrant son processus d'achats à des fournisseurs nouveaux, qui, du fait qu'ils emploient des personnes généralement exclues du monde du travail, ont un accès restreint aux grands donneurs d'ordres. En France, cela s'est traduit lors de l'extension du siège social de l'entreprise à Clichy par l'obligation d'exécution de 5 % d'heures d'insertion pour les entreprises réalisant le marché.

Cette tendance permettra à l'avenir d'élargir le champ de la responsabilité du monde économique vis-à-vis de l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, parmi lesquels les salariés de l'IAE. La marge de manœuvre des pouvoirs publics sur ce point est réduite mais il existe des possibilités d'incitation, notamment de la part des collectivités territoriales vis-à-vis des groupes qui s'installent sur leur territoire. Lorsqu'un groupe construit son siège ou des unités de production ou de recherche et négocie le projet avec la commune, cette dernière pourrait ainsi impulser la mise en œuvre d'heures d'insertion. Dans cette perspective, une réflexion sur l'instauration de conditions dans les actes notariés de cession de foncier d'une collectivité à une entreprise pourrait être engagée.

**Proposition n° 7 : Multiplier les incitations auprès des grandes entreprises pour qu'elles instaurent des dispositifs similaires aux clauses d'insertion dans leurs propres marchés.**

### 3.2. Des mesures spécifiques au secteur de l'IAE devraient être adoptées

#### 3.2.1. Un recours accru aux articles 30 et 53 favoriserait l'accès des SIAE aux clauses

L'augmentation du recours à ces articles aurait notamment pour but d'augmenter la part d'accès des EI et des ACI aux clauses.

---

<sup>29</sup> Obligatoire depuis le décret d'application de la loi Grenelle 2 n° 2012-557 du 24 avril 2012 pour les sociétés cotées et les sociétés anonymes et sociétés en commandite par actions non cotées dont le total de bilan ou le chiffre d'affaires est au minimum de 100 millions d'euros et dont le nombre moyen de salariés permanents employés au cours de l'exercice est au moins de 500.

## Annexe VI

En effet, si le modèle de l'ETTI correspond aux besoins des entreprises, qui peuvent ainsi externaliser l'accompagnement social des salariés réalisant les heures d'insertion dans le cadre des clauses, les modèles de l'accès direct au marché, de la sous-traitance ou de la co-traitance ainsi que le modèle des marchés de services d'insertion et de qualification sont moins répandus, à la défaveur des EI et des ACI.

Dans ce cadre, la mission propose plusieurs orientations.

**Si les collectivités territoriales veulent favoriser l'accès des ACI, et dans une moindre mesure des EI, à la commande publique, la multiplication des marchés sur le modèle de l'article 30 du code des marchés publics est recommandée.** Certaines collectivités territoriales mettent cependant en avant le fait qu'elles ne détiennent pas la compétence d'insertion sociale et professionnelle pour justifier de ne pas orienter leurs achats vers l'insertion et la qualification. Or, les collectivités territoriales, chacune à leur niveau, ont vocation à prendre en charge des actions d'insertion et peuvent insérer cet article dans leurs marchés.<sup>30</sup>

**Si les acteurs publics veulent favoriser le recours aux SIAE dans la réponse aux clauses, il est recommandé de recourir à l'article 53 du CMP, en combinaison avec l'article 14.** En effet, accoler un critère d'attribution au critère d'exécution oblige les entreprises soumissionnaires à penser leur démarche d'insertion en amont de la réponse au marché, tandis que l'article 14 utilisé seul laisse la possibilité de ne régler la question de l'insertion qu'après attribution du marché. L'anticipation de la démarche d'insertion peut pousser les entreprises classiques à se tourner vers les professionnels de l'insertion que sont les SIAE, toutes catégories confondues. Dans ce cadre, afin de développer la sous-traitance aux EI et améliorer leur taux d'accès aux clauses, des partenariats de long terme pourraient être conclus entre les entreprises classiques et les EI. Il n'existe cependant pas de manière d'orienter les entreprises classiques vers une catégorie de SIAE plutôt qu'une autre, le développement de l'article 53 combiné avec le 14 pourra alors aussi bien continuer à favoriser les ETTI.

Enfin, dans la continuité de la mesure 10 du rapport de M<sup>me</sup> Barbaroux et M. de Foucauld dans le cadre de la préparation de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de décembre 2012, qui vise à réserver des marchés publics pour les SIAE<sup>31</sup>, il paraîtrait pertinent d'attribuer un droit de préférence aux SIAE lors de la passation d'un marché, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, comme cela est déjà mis en place à l'article 53-IV du code des marchés publics pour d'autres types de structures<sup>32</sup>. Ce droit de préférence aurait pour objet d'orienter le choix des donneurs d'ordre vers les SIAE dans le cas où deux offres similaires se présentent.

**Proposition n° 8 : Pour favoriser l'accès des SIAE aux clauses d'insertion, en particulier pour les ACI et les EI, recourir davantage à l'article 30 et à l'article 53 en combinaison avec l'article 14 du code des marchés publics, et instaurer un droit de préférence aux SIAE dans l'article 53 du même code.**

---

<sup>30</sup> « Le code du travail et le code de l'action sociale et des familles, notamment, reconnaissent aux collectivités territoriales, chacune à son niveau, une vocation à prendre en charge des actions d'insertion. » Observatoire économique de l'achat public, Guide - Commande publique et accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, 2010.

<sup>31</sup> « Faire accepter par l'Union européenne et introduire dans notre Code des marchés publics la possibilité de réserver des marchés à des structures d'insertion par l'activité économique ».

<sup>32</sup> Article 53 du CMP : « IV.-1° Lors de la passation d'un marché, un droit de préférence est attribué, à égalité de prix ou à équivalence d'offres, à l'offre présentée par une société coopérative ouvrière de production, par un groupement de producteurs agricoles, par un artisan, une société coopérative d'artisans ou par une société coopérative d'artistes ou par des entreprises adaptées ».

### 3.2.2. La fonction des référents IAE doit être dynamisée et s'ancrer dans la coordination territoriale du dispositif des clauses

La problématique de l'accès des SIAE à la commande publique est prise en charge par la DGEFP depuis la circulaire de 2007 instaurant les référents IAE. Des modules d'autoformation sur clés USB réalisés en coordination avec l'Avise ont été diffusés au réseau des référents.

Il semble pourtant que ce rôle de référent se heurte à des obstacles.

Le premier obstacle exprimé est le **manque de temps** des référents pour cette fonction, prise en charge à moyens humains constants. Dans le Nord-Pas-de-Calais, en Franche-Comté, en Aquitaine et en Alsace, l'échelon régional a été choisi pour la désignation d'un référent. Ce choix est souvent dû au manque de temps des personnels dans les UT pour prendre part à cette nouvelle tâche.

Les référents **manquent d'outils pour réaliser des diagnostics fiables et complets**. La DGEFP leur demande de suivre les six indicateurs suivants :

- ◆ le nombre de SIAE ayant eu accès à des marchés publics ;
- ◆ le nombre de SIAE ayant eu un accès direct à des marchés publics ne comportant pas de clause d'insertion ;
- ◆ le nombre de SIAE ayant eu un accès direct à des marchés publics comprenant des clauses d'insertion (Articles 14, 30, 53) ;
- ◆ le nombre de SIAE ayant eu un accès via la sous-traitance à des marchés publics contenant des clauses d'insertion ;
- ◆ le nombre de SIAE ayant eu accès à des marchés publics comprenant des clauses d'insertion suite à une réponse conjointe avec d'autres SIAE ;
- ◆ le nombre de SIAE ayant eu accès à des marchés publics comprenant des clauses d'insertion suite à une réponse conjointe avec une ou plusieurs entreprises conventionnelles.

La mission a pu constater une grande diversité du suivi de ces indicateurs selon les territoires. Certaines régions n'ont pas de données. D'autres ont réalisé des enquêtes et obtiennent des résultats très parcellaires. D'autres enfin, croisent des données obtenues auprès de certains facilitateurs de leur région avec des données, non comparables, issues de l'enquête réalisée par l'Avise sur leur territoire.

Un travail en commun avec les facilitateurs, et notamment les référents régionaux des facilitateurs, qui devraient pouvoir consolider des données régionales sur les types de réponses aux clauses via le logiciel ABC Clauses, devrait être systématisé.

Au lieu d'enquêtes ponctuelles sur l'accès à la commande publique pour réaliser les diagnostics, **les données concernant les marchés auxquels les SIAE ont répondu pourraient être collectées systématiquement une fois par an lors du dialogue de gestion**.

**Proposition n° 9 : Mettre en place des outils permettant aux référents IAE, au sein des DIRECCTE, d'assurer leur fonction, notamment concernant le diagnostic d'accès à la commande publique des SIAE, qui devrait faire l'objet d'un point régulier et précis lors des dialogues de gestion.**

## Annexe VI

Il ressort des plans d'actions territoriaux auxquels la mission a eu accès et des rencontres avec les référents IAE, CMRA et facilitateurs **une grande variété dans l'intégration des différentes parties prenantes au volet IAE du dispositif des clauses sociales :**

- ◆ dans le Nord-Pas-de-Calais, des réunions sur les clauses se mettent en place progressivement entre la DIRECCTE, les réseaux régionaux de l'IAE et les représentants des facilitateurs ;
- ◆ en Aquitaine, un travail de partenariat étroit a lieu entre la DIRECCTE et le GARIE, inter-réseau régional, sur le sujet des clauses ;
- ◆ dans certains départements, en revanche, les facilitateurs ne connaissent pas l'existence d'un CMRA ;
- ◆ enfin, certains CMRA ou facilitateurs présentent une absence d'intérêt pour l'IAE, ce qui nuit au travail de coordination avec le référent IAE.

Il ressort globalement des déplacements de la mission que la communication entre les référents IAE au sein des DIRECCTE et les réseaux ou inter-réseaux de l'IAE autour de la question des clauses est assez satisfaisante, tandis que les liens avec les facilitateurs et d'autant plus avec les CMRA sont parfois plus distendus. Ceci s'explique notamment par le fait que les CMRA et facilitateurs ne se préoccupent pas uniquement du public IAE mais du développement et de la bonne mise en œuvre de l'ensemble des clauses sociales.

La mission a également pu constater dans le Nord que des actions similaires de prospection pour le développement des clauses dans les grandes dépenses métiers des services de l'État étaient prévues à la fois par le facilitateur régional et par le CMRA.

Si la multiplicité des acteurs concernés par les clauses apparaît nécessaire par les différences entre leurs fonctions respectives –la promotion de l'IAE pour les référents IAE au sein des DIRECCTE, l'insertion de clauses dans les marchés de l'État lorsque c'est possible pour les CMRA, et le suivi concret du dispositif pour les facilitateurs - elle peut apparaître comme une lourdeur contre-productive. C'est pourquoi les rôles se doivent d'être clairement définis.

**Proposition n° 10 : Dans un souci d'économie de temps et d'énergie, clarifier la répartition des rôles (cf. 1.3 de cette annexe) et fluidifier la communication entre les référents IAE, CMRA et les facilitateurs.**

### **3.2.3. Les référents IAE, les inter-réseaux de l'IAE et les structures d'insertion elles-mêmes peuvent agir pour profiter au mieux de la ressource que constituent les clauses sociales**

Toutes les pistes d'amélioration énumérées dans cette partie mettent en jeu la coordination entre les structures, les inter-réseaux et les référents de l'IAE.

#### **3.2.3.1. Augmenter la visibilité des SIAE auprès des donneurs d'ordres et entreprises par la création d'annuaires régionaux**

La communication et la promotion de l'IAE en direction des donneurs d'ordre étaient citées comme les plus importantes des attentes vis-à-vis des référents IAE exprimées par les SIAE lors de l'enquête nationale réalisée auprès des SIAE pour la journée nationale des référents de mars 2011.

Au niveau national, le site [www.socialement-responsable.org](http://www.socialement-responsable.org), lancé en 2008 suite au Grenelle de l'insertion, représente déjà une grande avancée dans l'amélioration de la visibilité des SIAE. Géré par l'Avise, il comporte un annuaire complet des SIAE qui y ont rempli une fiche. Les acheteurs publics et privés peuvent y effectuer leur recherche de structure par secteur d'activité et par territoire.

## Annexe VI

La déclinaison au niveau régional d'un tel outil permettrait d'améliorer encore cette visibilité. Cela a déjà été fait ou est en cours dans un certain nombre de territoires :

- ◆ en Franche-Comté, un travail partenarial entre la DIRECCTE et l'inter-réseau régional a permis de réaliser un annuaire des SIAE de la région ;
- ◆ en Alsace, un catalogue de l'offre d'insertion a été créé sur le site de l'inter-réseau régional, avec la mise en ligne d'un catalogue des activités des SIAE en cohérence avec les nomenclatures utilisées par les acheteurs.

Ces deux outils ont été mis en place dans le cadre de l'appel à projet FSE de l'Avisé « développement des achats responsables en région », qui a concerné 10 régions. Dans trois d'entre elles, ce sont les inter-réseaux de l'IAE qui ont pris la mission en charge, prouvant leur dynamisme.

Le rôle des inter-réseaux régionaux dans la visibilité des structures est donc primordial, et les référents IAE peuvent appuyer ces démarches.

**Proposition n° 11 : Mettre en place, dans toutes les régions, des annuaires de l'offre régionale d'IAE contenant des détails pratiques pour les donneurs d'ordres et les entreprises.**

### *3.2.3.2. Mutualiser les heures d'insertion et répondre aux marchés en groupements de SIAE*

Le succès dans l'accès aux marchés avec clauses grâce à la mutualisation des heures d'insertion et aux réponses groupées des SIAE est reconnu par les structures l'ayant testé ainsi que par les référents IAE et les facilitateurs.

Le regroupement des SIAE répond à deux problématiques :

- ◆ les structures sont souvent de trop petites tailles pour répondre aux marchés toutes seules ;
- ◆ il facilite le travail des donneurs d'ordres qui traitent avec un groupement plutôt qu'avec de multiples structures pour de multiples lots.

Cette pratique de la réponse groupée n'est pas encore très courante. En 2009, seulement 13 % des SIAE disaient avoir répondu conjointement avec une autre SIAE à des appels d'offres publics.

Il existe cependant plusieurs exemples de succès, auxquels les inter-réseaux ont souvent contribué :

- ◆ dans le Nord, l'ACI de l'association Itinéraires a remporté deux fois des appels d'offres en co-traitance avec l'EI Martine Bernard sur des articles 30, ce qui n'aurait pas été possible pour l'ACI seul ;
- ◆ en Seine-Saint-Denis, un travail partenarial entre le département et l'inter-réseau Inseréco 93 a permis la mutualisation des heures d'insertion pour faire travailler quatre ACI dans le cadre d'un PPP de construction de collège ;
- ◆ en Gironde, une réponse groupée des AI sur un marché d'entretien des Maisons départementales de la solidarité et de l'insertion avec article 30 passé par le conseil général a été permise sous l'impulsion de l'inter-réseau GARIE.

Certaines DIRECCTE ont constaté qu'il existait encore une méfiance vis-à-vis de la mutualisation. Les référents IAE peuvent alors, avec l'appui des inter-réseaux, mettre en œuvre des espaces de collaboration visant à instaurer la confiance et un travail commun des SIAE dans la réponse aux clauses.

**3.2.3.3. Former les structures à la réponse aux appels d'offre et les accompagner en mutualisant des fonctions supports**

La formation des SIAE à la réponse aux appels d'offres publics et l'accompagnement à la mutualisation des fonctions supports sont des attentes exprimées par les SIAE vis-à-vis des référents IAE lors de l'enquête DGEFP-Avise réalisée en 2010.

Il apparaît que les référents IAE doivent être à l'initiative de la mutualisation des fonctions supports notamment par l'organisation de réunions avec les différents acteurs (SIAE, facilitateurs, branches professionnelles, inter-réseaux...). En revanche, la mission a constaté dans les départements visités que **l'aide technique aux structures consistant à les former à répondre aux appels d'offre provient majoritairement des inter-réseaux**, qui disposent en moyenne d'une meilleure compétence pour cela que les référents IAE.

La mutualisation des fonctions supports est particulièrement importante pour le travail de **mise en lien de l'IAE avec les branches professionnelles** (BTP, transport et logistique, métallurgie, etc.). Ce travail est pertinent pour l'IAE de manière générale dans la construction de parcours, pour favoriser les embauches ou les entrées en alternance en sortie d'IAE par exemple. Il trouve tout son sens dans le cadre des clauses. Ces échanges, pour lesquels les inter-réseaux sont les acteurs de première ligne, permettraient notamment :

- ◆ de communiquer auprès des entreprises de ces branches pour favoriser leur recours aux SIAE dans leurs marchés clausés ou pas ;
- ◆ d'effectuer un travail de veille et de prospection sur les marchés en cours et à venir afin de pousser les SIAE à se positionner auprès des entreprises soumissionnaires ou titulaires ;
- ◆ d'augmenter la part de réponse en co-traitance entre les entreprises classiques et les SIAE (moins de 7 % en 2009).

**Proposition n° 12 : Encourager le regroupement des SIAE et leur mise en lien avec les branches professionnelles pour répondre aux marchés contenant des clauses sociales d'insertion.**



## **ANNEXE VII**

### **Les modes de financement des SIAE autres que les subventions**



# SOMMAIRE

<b>1. LA MISSION CONSIDERE QUE L'IAE DOIT ETRE PRISE EN COMPTE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE (ESS) ET DE LA CREATION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT (BPI).....</b>	<b>1</b>
1.1. L'IAE doit trouver sa place au sein de l'ESS.....	1
1.1.1. <i>Si un label pour les structures de l'économie sociale et solidaire est créé, les SIAE ont intérêt à correspondre aux critères requis.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La revitalisation du CNIAE est indispensable au positionnement de l'IAE dans la gouvernance de l'ESS.....</i>	<i>2</i>
1.2. Dans le contexte de la création de la BPI, la stratégie de financement de l'innovation sociale devra intégrer les SIAE .....	3
<b>2. LA FINANCE SOLIDAIRE, QUI PERMET AUX SIAE DE CONSOLIDER LEUR STRUCTURE FINANCIERE, EST UN OUTIL PERTINENT A ENCOURAGER.....</b>	<b>3</b>
2.1. Le développement accru de l'encours de l'épargne solidaire doit permettre à l'ensemble des acteurs de la finance solidaire de mieux jouer leur rôle.....	4
2.1.1. <i>Les outils mobilisés par la finance solidaire constituent des circuits de financement précieux pour les SIAE .....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>La finance solidaire pourrait à la fois se développer davantage et mieux s'adapter aux besoins de financement des structures de l'IAE.....</i>	<i>7</i>
2.2. France Active est le principal financeur solidaire de l'IAE .....	8
2.2.1. <i>France Active finance environ 22 % des SIAE et leur a permis d'accéder à environ 11 millions d'euros en 2011.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>L'accompagnement effectué par France Active est complémentaire de l'action des DLA et bénéfique pour la professionnalisation des SIAE.....</i>	<i>12</i>
<b>3. LES AIDES PROVENANT DU SECTEUR PRIVE REPRESENTENT UNE SOURCE IMPORTANTE A LAQUELLE LES SIAE PEUVENT RECOURIR POUR FINANCER LEURS INVESTISSEMENTS.....</b>	<b>13</b>
3.1. Les acteurs privés, et notamment les fondations et fonds de dotations ont la volonté et sont en capacité d'aider les SIAE.....	13
3.1.1. <i>Les acteurs privés soutiennent l'investissement des SIAE par le biais du mécénat financier,.....</i>	<i>13</i>
3.1.2. <i>Le mécénat en nature et le mécénat de compétences sont également des ressources pour les SIAE.....</i>	<i>15</i>
3.1.3. <i>Ces aides ont des retombées positives tant pour les acteurs privés en termes d'image et de gestion des ressources humaines que pour les SIAE en termes de passerelles vers l'entreprise classique.....</i>	<i>15</i>
3.1.4. <i>Le bénévolat est une ressource à ne pas négliger pour les SIAE.....</i>	<i>16</i>
3.2. Une part des SIAE rencontre des difficultés à accéder aux aides privées, qui pourraient être levées grâce à la formation des dirigeants et à la mutualisation des fonctions supports.....	17
3.2.1. <i>L'accès aux aides privées est inégal selon les SIAE .....</i>	<i>17</i>
3.2.2. <i>La professionnalisation des dirigeants des structures permettrait un meilleur accès à ces aides .....</i>	<i>17</i>
3.2.3. <i>La mutualisation des fonctions supports sur les territoires pourrait améliorer optimiser le recours à ces ressources par les SIAE.....</i>	<i>18</i>



## 1. La mission considère que l'IAE doit être prise en compte dans le cadre du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire (ESS) et de la création de la Banque publique d'investissement (BPI)<sup>1</sup>

### 1.1. L'IAE doit trouver sa place au sein de l'ESS

#### 1.1.1. Si un label pour les structures de l'économie sociale et solidaire est créé, les SIAE ont intérêt à correspondre aux critères requis

Il est unanimement considéré que l'IAE fait partie de l'économie solidaire, celle-ci étant un volet de l'ESS.

La loi-cadre sur l'ESS est attendue pour le premier semestre 2013. Trois objectifs lui ont été fixés :

- ◆ la reconnaissance du secteur, à travers la question de la **définition de son périmètre** ;
- ◆ la structuration de celui-ci, à travers l'**identification des institutions et dispositifs** qui concourent à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de l'ESS, aux plans national et local ;
- ◆ le développement de l'ESS, à travers l'**institution d'un dispositif de labellisation** permettant d'identifier les entreprises de l'ESS dont les engagements en faveur d'objectifs d'intérêt général doivent faire l'objet d'une valorisation et d'encouragements de la part des pouvoirs publics.

L'un des objectifs du label ESS est de **faire bénéficier les structures qui pourront s'en prévaloir d'une meilleure visibilité auprès des financeurs et acheteurs**, notamment pour flécher des crédits vers l'ESS dans le cadre de la BPI.

Sur ce point, la mission recommande de **faire en sorte que les SIAE répondent aux critères requis pour obtenir le label ESS**. La création même de ce label est encore, les critères précis le définissant ne sont donc pas arrêtés. Ils porteraient notamment sur le projet économique ou entrepreneurial, la finalité sociale ou sociétale, la lucrativité nulle ou limitée, la gouvernance démocratique ou participative. Cette démarche est différente de celle de l'agrément d'entreprise solidaire qui leur est acquis de droit<sup>2</sup>. Certaines SIAE devront sans doute pour cela changer leurs pratiques, comme d'autres entreprises de l'ESS souhaitant bénéficier du label. **Les thèmes de la gouvernance « démocratique » et de la non-lucrativité ou de la lucrativité limitée, notamment, devront faire l'objet d'une attention particulière** (cf. 2.1.1.2).

En revanche, en l'absence de visibilité sur les avantages, en particulier fiscaux, qui seront liés au futur label, il paraît primordial pour l'IAE de préserver les dispositifs existants, à savoir l'agrément d'entreprise solidaire, qui ouvre droit aux dispositifs de réduction fiscale « TEPA »<sup>3</sup> et « Madelin » (cf. encadré sur la fiscalité).

---

<sup>1</sup> Les avancées actuelles sur ces deux thèmes ne permettent pas à la mission de formuler des propositions définitives mais certaines orientations à prendre concernant l'IAE peuvent tout de même être préconisées.

<sup>2</sup> Les SIAE sont automatiquement considérées comme des entreprises solidaires par l'article L3332-17-1 du code du travail : « Sont considérées comme entreprises solidaires au sens du présent article les entreprises dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui : - soit emploient des salariés dans le cadre de contrats aidés ou en situation d'insertion professionnelle (...)»

<sup>3</sup> Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

### 1.1.2. La revitalisation du CNIAE est indispensable au positionnement de l'IAE dans la gouvernance de l'ESS

Il est prévu que la gouvernance nationale de l'IAE soit assurée par le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), créé par la loi n°91-1 du 3 janvier 1991 et placé auprès du Premier ministre. Ses membres sont désignés pour trois ans<sup>4</sup>. Le CNIAE est investi de trois missions :

- ◆ un rôle de conseil et de veille sur les politiques de l'emploi et de l'insertion des personnes durablement éloignées de l'emploi ;
- ◆ l'organisation de la concertation entre les acteurs pour développer et consolider le secteur professionnel de l'IAE, notamment en favorisant la recherche, le développement et en diffusant les expériences et les méthodes ;
- ◆ la représentation de l'IAE au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, au Conseil supérieur du travail social, au Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, à l'Observatoire économique de l'achat public et aux différents comités de suivi des objectifs du Fonds social européen.

La mission a cependant constaté que le CNIAE ne parvenait pas aujourd'hui à remplir toutes ces fonctions et à assurer une gouvernance efficace ainsi qu'une bonne représentation du secteur.

Un groupe de travail sur l'IAE au sein du Conseil supérieur de l'ESS (CSESS) a été créé en novembre 2012. Dans ce contexte et compte tenu du fonctionnement actuel *a minima* du CNIAE, un risque de confusion et de fonte du secteur de l'IAE dans l'ESS pourrait exister. Ne plus distinguer l'IAE au sein de l'ESS pourrait en effet nuire à la visibilité et à la gouvernance du secteur. Tandis que l'ESS est en période de définition de son propre périmètre, l'IAE a déjà l'avantage d'être délimitée, par la spécificité de sa mission d'insertion et par le conventionnement de toutes ses structures avec l'État. En l'absence de visibilité sur le développement et la définition de l'ESS, l'IAE a intérêt à préserver son identité propre au sein de ce mouvement, ce qui passe par une revitalisation du CNIAE.

**Proposition n° 1 : Procéder à une revitalisation du CNIAE afin de mettre en place une réelle gouvernance nationale de l'IAE, permettant d'assurer la concertation des acteurs du secteur de manière unifiée et une place lisible à l'IAE dans le cadre actuel de développement de l'ESS.**

---

<sup>4</sup> Le dernier arrêté portant nomination au CNIAE date du 24 novembre 2009. Le CNIAE est composé de dix membres en qualité de représentants des ministres chargés de l'Emploi, des Solidarités, du Budget, de la Justice, de l'Aménagement du territoire, du Commerce et de l'Artisanat, de la Ville et de Pôle Emploi ; douze membres en qualité de personnes qualifiées et de représentants des réseaux nationaux de l'insertion par l'activité économique (CHANTIER école, le CNCE GEIQ, le CNEI, le CNLRQ, le COORACE, la FNARS, l'UNIOPSS) ; dix membres en qualité d'élus, 5 proposés par les ministres chargés de l'Emploi et de l'Action sociale, 5 par les associations d'élus (Association des régions de France, Assemblée des départements de France, Assemblée des communautés de France, Alliance Villes Emploi) ; dix membres en qualité de représentants des organisations syndicales de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, CGT-FO) et des organisations professionnelles d'employeurs (CGPME, MEDEF, FNSEA, UNAPL, UPA).

## 1.2. Dans le contexte de la création de la BPI, la stratégie de financement de l'innovation sociale devra intégrer les SIAE

La Banque publique d'investissement est un groupe public au service du financement et du développement des entreprises, agissant en appui des politiques publiques conduites par l'État et les régions. Elle favorise par son action l'innovation, le développement et l'internationalisation des entreprises, en contribuant à leur financement en prêts et en fonds propres<sup>5</sup>. Elle est fondée sur un partenariat entre l'État, la Caisse des dépôts et consignations et les conseils régionaux. Elle est vouée à être la plateforme de l'expansion des entreprises, en particulier des très petites entreprises (TPE) des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Dans le cadre de la BPI, il est prévu que 500 millions d'euros soient destinés à l'ESS.

Les orientations à retenir, qui seraient favorables aux structures de l'IAE concernant l'utilisation des montants de la BPI, sont les suivantes :

- ◆ **favoriser la consolidation du haut de bilan** des structures, c'est-à-dire leurs fonds propres et les moyens de financement à long terme ;
- ◆ **prévoir des crédits d'accompagnement**, car financer l'investissement ne suffit pas ;
- ◆ **prévoir un fonds d'amorçage** pour la création de structures ;
- ◆ **financer l'innovation sociale** au même titre que l'innovation technologique.

Selon la mission, il paraîtrait opportun de flécher une part des 500 millions d'euros vers le secteur de l'IAE afin d'accompagner la réforme du financement du secteur. A ce titre, il serait souhaitable que les créations de structures soient accompagnées de financements leur permettant de s'orienter vers des secteurs innovants. La même idée guide la proposition de création de Fonds communs de placements pour l'innovation solidaires (cf. 2.1.2.2).

**Proposition n° 2 : Flécher une part des 500 millions d'euros de la BPI vers le secteur de l'IAE afin d'accompagner la réforme du financement du secteur.**

## 2. La finance solidaire, qui permet aux SIAE de consolider leur structure financière, est un outil pertinent à encourager

Les SIAE ont, comme les entreprises ou associations classiques, des besoins de financements de haut et de bas de bilan (de long terme et de court terme) : elles doivent financer leurs investissements, en phase de démarrage ou de développement surtout, et leur cycle d'exploitation. Ces structures ont souvent un besoin en fonds de roulement important dû à l'attente de subventions.

La finance solidaire représente une opportunité de réponse à ces besoins. Elle vient consolider les capitaux permanents des SIAE par des apports en capitaux propres ou fonds associatifs, et des garanties de prêts bancaires de long terme. En augmentant leur fonds de roulement, cela permet de réduire le risque de faillite, et d'assurer leur solvabilité.

---

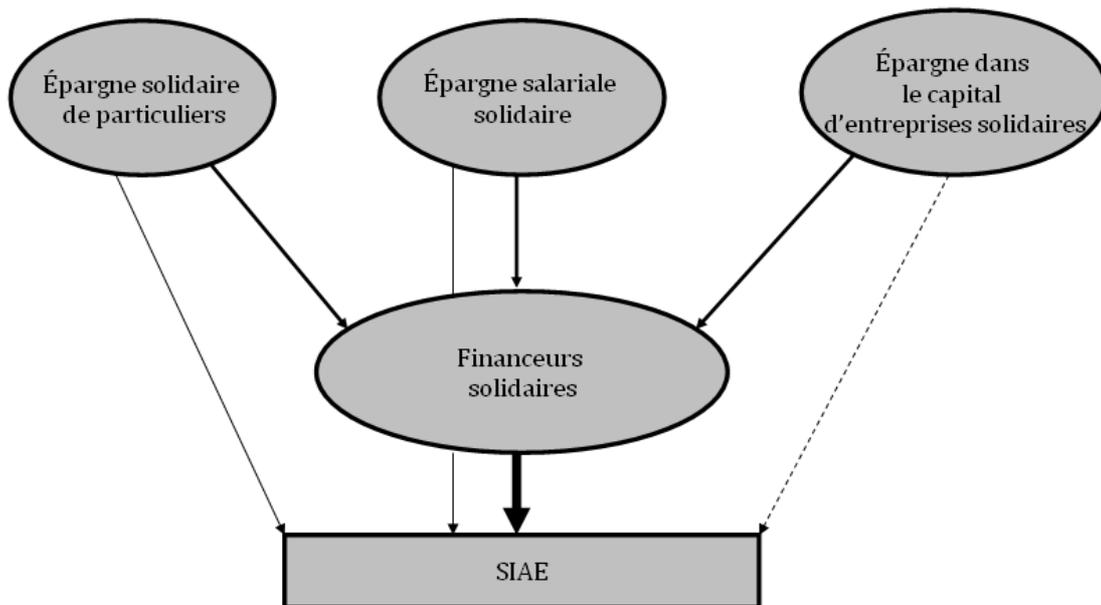
<sup>5</sup> Article 1 du projet de loi relatif à la création de la banque publique d'investissement, loi publiée au Journal officiel le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**2.1. Le développement accru de l'encours de l'épargne solidaire doit permettre à l'ensemble des acteurs de la finance solidaire de mieux jouer leur rôle**

**2.1.1. Les outils mobilisés par la finance solidaire constituent des circuits de financement précieux pour les SIAE**

**2.1.1.1. Les outils de la finance solidaire sont l'investissement de particuliers dans des produits d'épargne solidaire, l'épargne salariale solidaire et la prise de parts dans des entreprises solidaires**

Graphique 1 : Les SIAE et la finance solidaire



Source : Mission

Il existe trois circuits dans la finance solidaire :

- ◆ l'investissement de l'épargne de particuliers dans des produits solidaires ;
- ◆ l'épargne salariale solidaire ;
- ◆ l'actionnariat dans des entreprises agréées solidaires.

**En 2011, l'encours de l'investissement des particuliers dans des produits solidaires s'élevait à 1,479 Md€.** Les particuliers peuvent investir soit dans des livrets de partage soit dans des livrets d'épargne solidaire :

- ◆ les souscripteurs des livrets de partage reversent sous forme de don à un organisme solidaire au moins 25 %<sup>6</sup> des revenus générés par leur épargne ;
- ◆ l'encours de l'épargne des livrets d'épargne solidaire sert à financer des projets solidaires. Une part de 5 à 10 % des placements finance une activité économique solidaire et les 90 % restants doivent être des investissements socialement responsables<sup>7</sup> (ISR).

<sup>6</sup> Les critères retenus sont ceux que l'association Finansol fixe pour l'attribution de son label aux financeurs solidaires.

<sup>7</sup> Prenant en compte les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

En 2011, l'encours de l'épargne salariale était de 1,7 Md€, ce qui représente une hausse par rapport aux 1,5 Md€ récoltés en 2010 et pourrait être encore accentué par une meilleure communication sur cette possibilité auprès des salariés. L'épargne salariale<sup>8</sup> touche aujourd'hui via les Fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) 12 millions de salariés dont 500 000 épargnants solidaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les entreprises ont l'obligation de proposer à leurs salariés un FCPE solidaire au sein du plan d'épargne d'entreprise<sup>9</sup> (PEE).

### ***2.1.1.2. L'actionnariat dans les entreprises agréées solidaires peut profiter à certaines EI et ETTI mais la rémunération du capital doit faire l'objet de vigilance***

**L'encours de l'épargne dans le capital d'« entreprises solidaires » s'élevait en 2011 à 348 M€.**

Les SIAE sont automatiquement considérées comme des « entreprises solidaires » par l'article L3332-17-1 du Code du travail et peuvent donc profiter de l'actionnariat (incité fiscalement) dans les entreprises solidaires.

Cela n'est possible dans l'IAE que pour les EI et ETTI créées sous forme de société. Dans le groupe Vitamine T, par exemple, une association détient une société par actions simplifiée (SAS) qui est elle-même actionnaire majoritaire des EI du Groupe. Les autres actionnaires (Groupe ADECCO, MACIF, Groupe VAN GANSEWINKEL, Boulangeries PAUL) investissent au niveau des EI. Avoir des actionnaires présente des avantages du point de vue de la solidité financière des structures auxquels les associations n'ont pas accès.

Une très grande prudence doit toutefois être de mise s'agissant de la rémunération du capital et du partage des réserves dans le secteur de l'IAE. En particulier dans le cas d'EI filiales de grands groupes classiques, la consolidation des résultats de la filiale structure d'insertion est problématique. Le résultat positif d'une SIAE est le fruit de son activité combinée à l'aide financière publique. Il ne paraît donc pas normal qu'une part déraisonnable des produits issus de l'activité des SIAE puissent être distribuée à des actionnaires dont la prise de part dans des EI ou ETTI semble a priori être la preuve d'un engagement pour l'insertion, non pas pour le profit.

Les formes associatives et commerciales des EI et ETTI présentent toutes deux des avantages et des inconvénients. Sur ce point, la mission recommande seulement la vigilance quand aux dérives possibles. Au risque de décourager tout investisseur, l'absence totale de rémunération du capital peut ne pas être choisie, mais les pourcentages de limite retenus devront être raisonnables.

**Proposition n° 3 : Conditionner le financement État et donc le conventionnement des EI et ETTI sous forme de sociétés à la systématisation de pactes d'actionnariat prévoyant des règles prudentielles strictes de partage des réserves et de distribution du capital sous forme de dividendes.**

### ***2.1.1.3. Les financeurs solidaires sont des intermédiaires entre l'épargne et les structures bénéficiaires parmi lesquelles se trouvent les SIAE***

Les financeurs solidaires captent l'épargne salariale et individuelle et peuvent lancer des appels publics à l'épargne, afin de redistribuer les sommes aux projets solidaires. Ces financeurs sont des associations, des institutions de micro-finance, des sociétés coopératives ou des fonds de capital-investissement et sont plus ou moins spécialisés dans un secteur (environnement, culture, emploi ...).

<sup>8</sup> Son principe a été posé par la LOI n°2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale.

<sup>9</sup> En application de la LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

**Seuls les très grands groupes de l'IAE peuvent capter des financements en direct**, sans l'intermédiaire de financeurs solidaires. Le Groupe La Varappe est par exemple bénéficiaire du FCPE solidaire de Schneider Electric. Mais **la plupart des SIAE passent par l'intermédiaire de financeurs solidaires**.

France Active est le principal financeur solidaire de l'IAE. Mais l'IAE peut aussi faire appel à d'autres organisations, comme PhiTrust Partenaires, qui agit aussi dans le domaine de l'emploi. La Sofinei, Société de financement des Entreprises d'Insertion, a été créée en 2005 spécialement à destination des EI et ETTI, par le CNEI, le Crédit Coopératif et l'Institut de Développement de l'Économie Sociale (IDES).

Les SIAE ont également recours à la **finance solidaire de proximité**, via les Clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaires (CIGALES), structures de capital risque solidaire d'une durée de 5 à 10 ans, ou via Guarrigue, une société de capital-risque solidaire pérenne.

La finance solidaire bénéficie de différents dispositifs fiscaux destinés à inciter les épargnants à y investir.

#### Encadré 1 : La fiscalité de la finance solidaire

Les différents circuits de l'épargne solidaire ouvrent droit à diverses réductions fiscales.

##### **La souscription à un produit de partage :**

- Réduction de l'impôt sur le revenu de 66 % pour les revenus d'un produit de partage donnés à une association, dans la limite applicable de 20 % du revenu imposable. Les organismes concernés sont les œuvres ou organismes d'intérêt général ou d'utilité publique.
- Les revenus des placements de partage donnés à une association ouvrent droit à un prélèvement libératoire à taux réduit de 5 %.

##### **L'épargne salariale solidaire :**

- Exonération d'impôts sur le revenu pour l'épargne investie dans un plan d'épargne entreprise (PEE) ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), ainsi que pour les plus-values et revenus de cette épargne. L'épargne doit être bloquée au moins 5 ans pour un PEE et jusqu'à la retraite pour les PERCO.

##### **La souscription au capital d'entreprises solidaires :**

- Avantage « Madelin »<sup>10</sup> : Réduction de l'impôt sur le revenu de 18 % du montant de la souscription, dans la limite de 50 000 € pour une personne seule et de 100 000 € pour un couple. Pour bénéficier de cet avantage fiscal, le souscripteur doit conserver les titres 5 ans.
- Avantage « TEPA »<sup>11</sup> : Réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) de 50 % du montant de la souscription, plafonné en fonction de la situation familiale. Le souscripteur doit conserver les titres 5 ans<sup>12</sup>.
- Les deux avantages ne peuvent se cumuler.

*Source : Finansol*

<sup>10</sup> Article 199 terdecies-0 A du Code général des impôts.

<sup>11</sup> Article 885-0 V bis du Code général des impôts.

<sup>12</sup> La durée a été réduite de 10 à 5 ans pour les deux avantages par le PLF rectificatif 2012 et le PLF 2013.

## 2.1.2. La finance solidaire pourrait à la fois se développer davantage et mieux s'adapter aux besoins de financement des structures de l'IAE

### 2.1.2.1. Le montant de l'épargne solidaire orientée vers des SIAE n'est pas connu mais des financements solidaires à hauteur de 167 M€ sont fléchés vers l'emploi en 2011

Pour l'année 2011, l'encours de l'épargne solidaire, c'est-à-dire l'argent que les épargnants ont placé sur des produits solidaire d'épargne bancaire, salariale ou dans le capital d'entreprises solidaires, s'élevait à 3,5 Md€<sup>13</sup>, se traduisant après la répartition due notamment aux différents types de produits entre les actifs ISR<sup>14</sup> et les actifs solidaires, par **des financements solidaires à hauteur de 879 millions d'euros**. Ceux-ci se répartissent selon leurs destinations pour 43 % vers des projets environnementaux, **pour 19 % vers des projets liés à l'emploi**, pour 33 % vers des projets liés au logement et pour 5 % vers des projets de solidarité internationale.

Les SIAE sont des entreprises agréées solidaires dont la mission première est liée à l'emploi. Les financements solidaires fléchés vers des projets emplois en 2011 se sont élevés à 167 M€. Toutefois, **les emplois créés ou consolidés grâce aux financements solidaires fléchés « emploi » sont hétérogènes et ne recouvrent pas que l'IAE**. Il peut s'agir par exemple de financements favorisant l'emploi handicapé ou l'emploi dans les ZUS. L'acceptation du terme *projets emplois* est d'autant plus étendue que des *entreprises à forte utilité sociale, environnementale ou culturelle et dans lesquelles la création d'emplois est une externalité positive* peuvent compter au nombre des projets solidaires financés au titre de l'emploi.

A l'inverse, **certaines structures d'IAE sont financées via des financements solidaires au titre d'une activité reposant sur une ou des problématiques environnementales (recyclage, espaces verts, agriculture biologique...) qu'elles exercent, et non pas en vertu de leur mission d'insertion professionnelle**. Ce cas de multiplicité des orientations solidaires se retrouve par exemple dans l'activité du Réseau Envie, ou chez le Groupe Chênelet. Ce dernier construit, avec pour partie du personnel en insertion et en utilisant des éco-matériaux, des logements sociaux peu consommateurs en énergie. Les financements solidaires liés à l'environnement représentent 378 M€.

**Les SIAE ont potentiellement accès à une partie de ces montants**. Même en ne considérant que **la part emploi de 167 M€, l'écart constaté est grand avec les 8,3 M€ des fonds apportés de manière sûre à des SIAE par France Active en 2011** sous forme de garanties de prêts ou de fonds propres. **Il apparaît difficile de chiffrer précisément le montant de financements solidaires qui sont captés par les SIAE**.

### 2.1.2.2. Les possibilités d'utilisation des financements solidaires par les SIAE connaissent des limites dues au contingentement du nombre de poste d'insertion et au volume des prêts

**Le contingentement du nombre de postes** dans les EI et les ETTI constitue une limite au développement des SIAE. Celles-ci se trouvent ainsi régulièrement dans l'impossibilité de présenter des projets car le nombre de postes d'insertion ne peut être augmenté. Or, la finance solidaire consiste essentiellement à subvenir aux besoins de financement lors de la création d'une structure ou du développement d'une nouvelle activité.

---

<sup>13</sup> *Source* : Baromètre de la finance solidaire 2012, Finansol.

<sup>14</sup> L'investissement socialement responsable (ISR) est le fait de prendre en compte pour les placements des critères extra-financiers tels que les pratiques environnementales, sociales/sociétales, et de gouvernance (ESG).

**Le volume des prêts solidaires actuels orientés vers l'emploi ne permet pas de financer les grosses structures de manière adaptée.** En moyenne, les montants prêtés se situent en effet entre 10 000 et 100 000 €. Or, les grands groupes de l'insertion ont besoin de montants supérieurs, variant de quelques millions d'euros pour financer de la recherche et développement, à des dizaines de millions d'euros pour des plans pluriannuels de développement de filières.

Afin de soutenir la recherche et le développement dans l'innovation sociale, il pourrait être envisagé de créer des liens entre les **Fonds commun de placement pour l'innovation (FCPI) actuels et les financeurs solidaires**, ce type de produit ouvrant droit à des dispositions fiscales avantageuses. Une part des 60 % au moins de l'actif collecté destinés aux PME innovantes non-cotées visées par les FCPI actuels serait investie dans des entreprises solidaires, ayant besoin de financer une innovation à caractère social, parmi lesquelles des SIAE.

### **2.1.2.3. Des réformes favorisant l'augmentation de l'encours de l'épargne solidaire permettraient des capacités de financement supérieures, notamment en direction des SIAE**

L'augmentation de l'encours de l'épargne solidaire, induisant une augmentation des financements solidaires, ne peut qu'être bénéfique à l'accès des SIAE à ces financements. Dans un contexte de crise où les placements solidaires deviennent parfois des valeurs refuges, cette augmentation est possible.

Le développement progressif d'un fléchage de l'encours du Livret développement durable (LDD) actuel vers des financeurs solidaires, qui pourrait devenir un LDD solidaire, est envisageable et à expertiser.

**Proposition n° 4 : Afin notamment d'accompagner le développement du secteur de l'IAE, favoriser le fléchage de l'encours de certains produits d'épargne déjà existants (Livret développement durable, Fonds commun de placement pour l'innovation) vers des financeurs solidaires.**

## **2.2. France Active est le principal financeur solidaire de l'IAE**

### **2.2.1. France Active finance environ 22 % des SIAE et leur a permis d'accéder à environ 11 millions d'euros en 2011**

France Active est un réseau associatif créé en 1988 dans le contexte de la création du RMI. Elle a pour mission de mettre la finance au service des personnes, de l'emploi et des territoires et de faciliter l'accès aux financements des chômeurs créateurs d'entreprise et des entreprises solidaires. Le réseau est soutenu par la Caisse des dépôts, l'État, les collectivités territoriales, les banques et le Fonds Social Européen, mais aussi par l'épargne salariale solidaire et des centaines d'actionnaires, de souscripteurs et de donateurs.

Les SIAE sont historiquement une cible très importante de France Active :

- ◆ **en 2011, 33 % des entreprises solidaires financées par France Active étaient des SIAE**, et cette part est stable depuis 2009 ;
- ◆ **le taux de couverture de l'IAE par France Active est quant à lui d'environ 22 %<sup>15</sup>** sur la période 2004-2010.

---

<sup>15</sup> *Source : France Active. Ces chiffres comprennent les Régies de quartier et les Geiq. Les SIAE ayant eu recours plusieurs fois à des financements France Active ne sont comptées qu'une fois.*

## Annexe VII

Les EI sont les SIAE qui ont le plus recours à ces financements.

**Tableau 1 : Taux de couverture des SIAE par des financements France Active sur la période 2004-2010**

Type de structure	Taux de couverture
EI	29,3 %
ETTI	18,0 %
ACI	16,5 %
AI	12,3 %

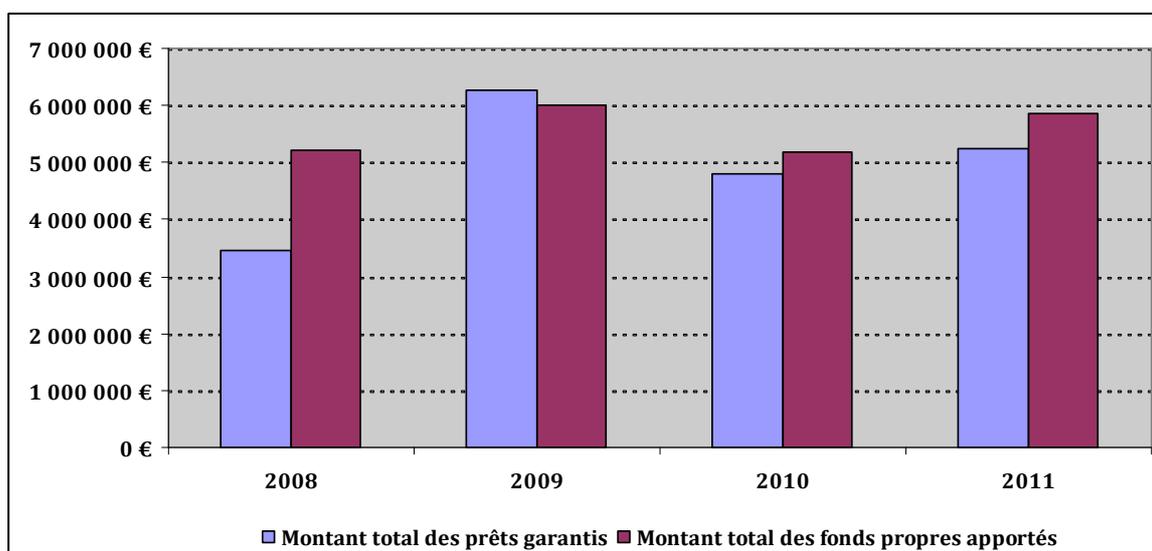
Source : France Active

Les décisions d'attribution des financements se font lors de comités d'engagement, au niveau des 40 Fonds territoriaux, ou au niveau national pour les projets supérieurs à 70 000 €.

France Active finance les structures par deux moyens :

- ◆ l'apport de fonds propres ;
- ◆ la garantie de prêt bancaire.

**Graphique 2 : Les sommes dont ont bénéficié les SIAE en fonds propres ou prêts garantis grâce à France Active de 2008 à 2011<sup>16</sup>**



Source : France Active

**En 2011, les SIAE financées par France Active ont eu accès au total à 5,9 M€ de prêts solidaires et à 5,2 M€ de prêts garantis.**

Si le taux de couverture des SIAE est encore relativement faible, France Active, accompagnée de l'ensemble des financeurs solidaires, est en capacité de couvrir encore davantage de besoins si ceux-ci se manifestent.

<sup>16</sup> Les montants traités ici ne concernent pas les AI, ACI, EI ou ETTI. D'autres motifs d'éligibilité aux financements de France Active ciblent les Geiq, les Régies de quartier, les « entreprises insérantes » et les Têtes de groupes (par exemple des réseaux locaux).

### 2.2.1.1. France Active consolide les fonds propres des SIAE via des prêts solidaires de 30 000 € en moyenne à des taux faibles, voire nuls

France Active contribue à la consolidation des fonds propres des SIAE par le biais de **prêts solidaires**. Elle aide les structures à **financer leurs investissements ou leur besoin de fonds de roulement lors de leur création ou de leur développement**. Ces prêts ne sont pas destinés à financer le fonctionnement ou les pertes passées ou futures.

Les produits de prêts solidaires pouvant être destinés aux SIAE sont principalement les Contrats d'apport associatif (CAA), les apports du Fonds commun de placement insertion emploi (FCP IE) et les prêts consentis aux associations ou entreprises solidaires passant par les Fonds régionaux d'investissement solidaire (FRIS) qui mobilisent le capital de la Société d'investissement France Active (SIFA), ou par la SIFA<sup>17</sup> elle-même.

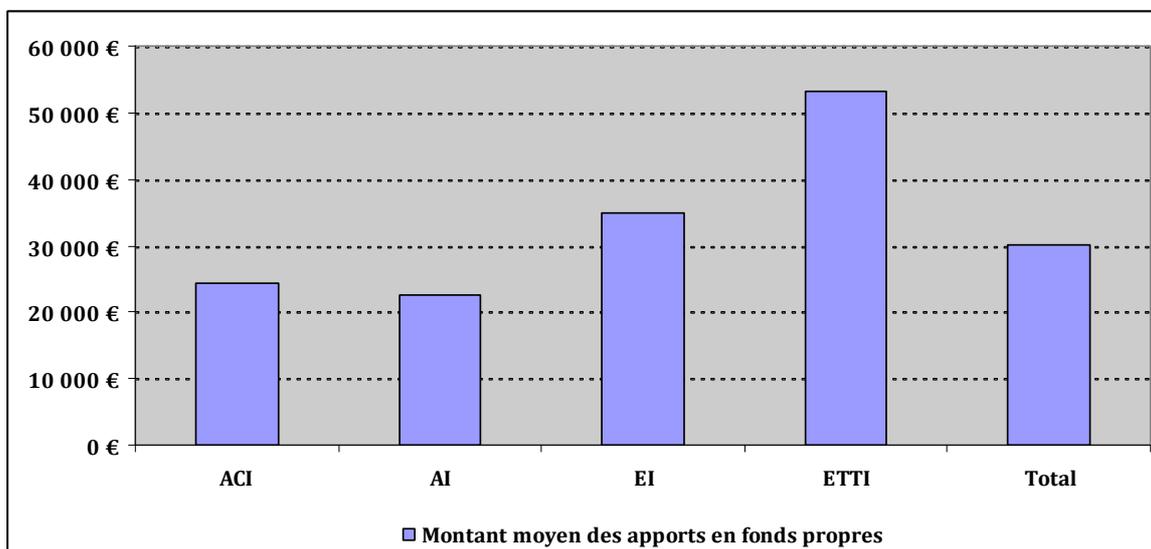
Les SIAE sont citées nommément comme bénéficiaires potentiels de ces prêts.

Le CAA est un **apport en fonds associatif** de 5 000 à 30 000 € pour une durée de deux à cinq ans, avec un **taux d'intérêt nul**.

Le **FCP IE** intervient pour renforcer les capitaux permanents sur des montants de 5 000 € à 1,5 M€, dans la limite de 50 % du montant global des fonds propres, avec un **taux de 2 %** par an et pour une durée de cinq ans (voire sept ans) maximum.

Les **FRIS et la SIFA** interviennent en prêt participatif ou en compte courant d'associé avec une prise de part d'au moins 5 % dans le capital de l'entreprise, pour une durée de cinq ans maximum (ou sept ans dans certains cas) avec un **taux d'intérêt de 2 %**. La principale différence entre les deux réside dans les montants accordés, allant de 5 000 à 60 000 € pour les FRIS et à 1,5 M€ pour la SIFA.

**Graphique 3 : Les apports en fonds propres de France Active par catégorie de SIAE pour la période 2008-2011**



Source : France Active

**En moyenne, les SIAE ayant recours aux prêts solidaires de France Active se voient prêter 30 000 €.** Les montants moyens empruntés sont proches des 20 000 € pour les ACI et AI, et plus importants pour les ETTI et EI. Les ETTI empruntent en moyenne plus de 50 000 €.

<sup>17</sup> La société a pour actionnaires, aux côtés de l'association France Active, des établissements financiers, de grandes entreprises, des groupes de protection sociale et des fonds communs de placement d'entreprises solidaires.

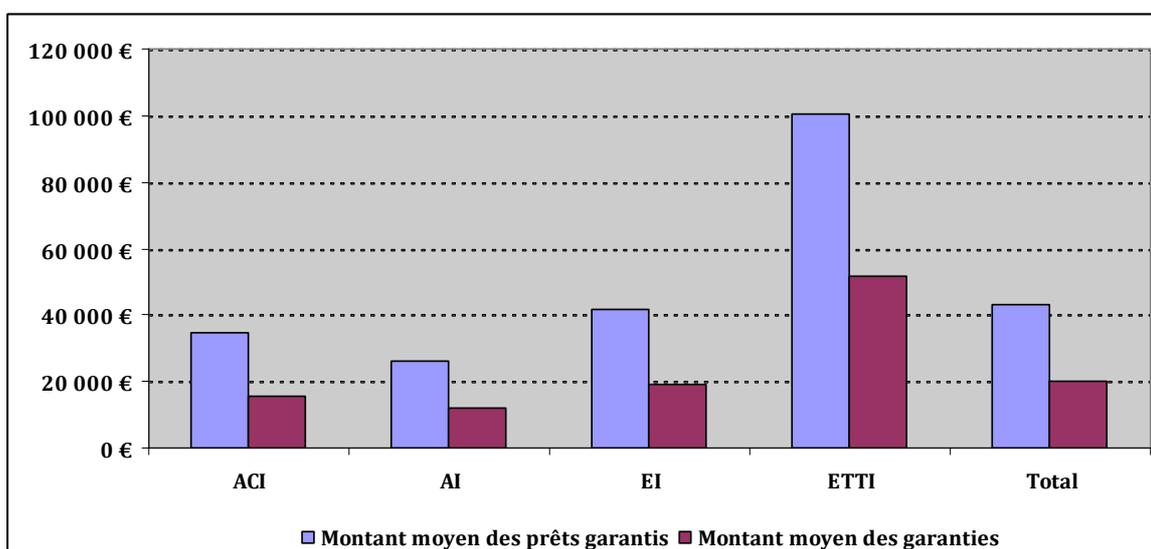
### 2.2.1.2. France Active crée un effet de levier en garantissant des prêts bancaires classiques de 43 000 € en moyenne

Les produits de garanties bancaires proposés par France Active sont très divers et ont chacun des spécificités, concernant la taille des entreprises ou les besoins visés (trésorerie, etc.) par exemple.

Une garantie est spécialement dédiée aux SIAE : le **Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique (FGIE)**, par lequel les SIAE peuvent se voir garantir 50 % maximum de prêts bancaires classiques à un **coût de 2,5 % du montant garanti du prêt**. Les prêts obtenus doivent financer soit l'investissement, soit le BFR. Les montants de prêts finançant le BFR sont compris entre 15 000 € et 120 000 € sur des durées de 2,5 à 7 ans, tandis que pour le financement de l'investissement, les prêts doivent être compris entre 7 500 € et 60 000 € pour une durée de 2 à 12 ans.

La garantie plus classique apportée par la société France Active Garantie (FAG), à un taux de 2 % des montants garantis, limités à 45 000 €, peut être mobilisée en complément.

**Graphique 4 : Les garanties de prêts de France Active par catégorie de SIAE pour la période 2008-2011**



Source : France Active

Le système de garantie de prêts bancaires permet à France Active de faire accéder les SIAE à des montants deux fois plus importants en moyenne que ceux qu'elle leur alloue en garantie. **Le montant moyen des prêts obtenus par les SIAE grâce à cet outil s'élève à 43 000 €,** soit un montant supérieur à celui obtenu via les prêts solidaires. Les ETTI sont la catégorie de SIAE faisant appel aux montants les plus élevés, avec des prêts de 100 000 € en moyenne.

### 2.2.1.3. France Active finance l'appui à la création de SIAE via le Fonds de confiance

Les besoins de financement lors des créations de structures sont importants. Lors de la phase de démarrage, les investissements initiaux et un fort besoin de fonds de roulement doivent être financés<sup>18</sup>. Les prêts solidaires et les garanties de prêts appuient cette phase.

<sup>18</sup> Aujourd'hui, le réseau Cocagne estime à 50 k€ au démarrage d'un Jardin les besoins en apport de fonds pour couvrir le BFR et permettre une mise en place sereine de l'outil de production.

## Annexe VII

En amont, les porteurs de projets voulant créer une structure ont également besoin de financements.

Le Fonds de confiance permet de **financer 50 à 70 % des frais d'étude de faisabilité** des projets de nouvelles entreprises sociales et solidaires. Cette aide est assortie d'une **subvention de 20 000 €** maximum et est **conditionnée au cofinancement** par d'autres partenaires du Fonds de confiance (Crédit coopératif, Fondation Agir Contre l'Exclusion, etc.).

**De 2011 à juin 2012, 45 % des financements ont été dédiés à des projets portés par de potentielles SIAE.** Ce fonds est donc un appui fort à la création de structures. Il apparaît comme complémentaire des prêts solidaires et garanties.

France Active est gestionnaire de ce Fonds avec l'appui du pôle Entrepreneurs sociaux de la Caisse des Dépôts, de la Fondation MACIF et du Fonds Agir pour l'Insertion dans l'Industrie (A2i).

### **2.2.2. L'accompagnement effectué par France Active est complémentaire de l'action des DLA et bénéfique pour la professionnalisation des SIAE**

L'analyse de France Active porte à la fois sur la santé financière et sur l'impact social des structures. Un tel accompagnement permet de fiabiliser les projets, ce qui en retour facilite l'accès des structures au circuit bancaire et financier.

France Active impulse dans les projets soutenus une **logique de « tour de table »**, c'est-à-dire que les structures souhaitant accéder aux prêts solidaires ou aux garanties de prêts sont incitées à mobiliser des financements conjoints, auprès d'acteurs publics (collectivités territoriales) ou privés (fondations...). Les dossiers à fournir à France Active imposent aux SIAE d'établir des **plans de financements pluriannuels**, ce que toutes les structures n'ont pas l'habitude de faire. C'est en ce sens que France Active et ses réseaux territoriaux incitent les dirigeants des structures à professionnaliser leur gestion et constitue un acteur important dans l'accompagnement des SIAE.

Ainsi, il existe une complémentarité entre l'action des Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), qui visent notamment à professionnaliser les dirigeants et consolider les structures, et l'accompagnement effectué par les Fonds territoriaux de France Active, qui visent l'apport de solutions de financement pour les structures, celles-ci devant auparavant prouver leur bonne gestion. France Active, conditionne parfois l'apport de financements à un accompagnement préalable de la structure par le DLA. C'est également le cas de certaines UT, notamment dans le Doubs, dans le cas de la création de nouvelles structures. **A l'heure actuelle, 32 % des DLA sont tenus par des structures du réseau France Active.**

### 3. Les aides provenant du secteur privé représentent une source importante à laquelle les SIAE peuvent recourir pour financer leurs investissements

#### 3.1. Les acteurs privés, et notamment les fondations et fonds de dotations ont la volonté et sont en capacité d'aider les SIAE

##### 3.1.1. Les acteurs privés soutiennent l'investissement des SIAE par le biais du mécénat financier,

###### 3.1.1.1. Le mécénat d'entreprise voit 43 % de son budget consacré au secteur social en 2012

Le mécénat financier peut prendre la forme :

- ◆ de fonds de dotation ;
- ◆ de fondations ;
- ◆ de dons directs.

En 2012, un tiers des entreprises françaises sont engagées dans le mécénat, soit environ 40 000 entreprises, contre 35 000 en 2010<sup>19</sup>.

Il est habituel d'associer les fondations et fonds de dotation à de grandes entreprises, mais il est aussi possible pour une PME de créer son propre fonds. **Les PME sont ainsi des acteurs très présents du mécénat d'entreprise : leur contribution représente 47 % du budget du mécénat en 2012.**

Il n'est pas à exclure que les SIAE fassent appel aux dons directs de particuliers, mais la pratique ne semblant pas très courante, ni très appropriée pour le cas des SIAE, la mission traite ici exclusivement au mécénat d'entreprise.

La générosité des entreprises mécènes est estimée pour 2012 à 1,9 Mds€. En 2012, parmi les différentes thématiques soutenues par le mécénat (éducation, santé, sport...), **le secteur social est choisi par 36 % des entreprises mécènes et 43 % du budget lui est alloué, soit environ 817 M€.**

S'il est difficile d'identifier la part de cette somme dédiée à des SIAE, cette source de financements ne doit pas être négligée par les structures pour autant. En effet, **le mécénat d'entreprise est en expansion en termes de nombre d'entreprises qui s'engagent.** Dans le même temps, le budget alloué demeure stable voire en légère baisse (estimé à 2 Mds€ en 2010).

#### Encadré 2 : Fiscalité du mécénat d'entreprise et SIAE

La politique fiscale française en matière de mécénat est avantageuse pour les entreprises, en comparaison des autres pays européens.

Depuis 2003<sup>20</sup>, la réduction d'impôt est égale à 60 % du montant du don effectué en numéraire, en compétence ou en nature, et retenu dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxes, avec la possibilité, en cas de dépassement de ce plafond, de reporter l'excédent au titre des cinq exercices

<sup>19</sup> Données tirées de l'enquête 2012 Admical/CSA/Cap auprès d'un échantillon représentatif de 734 entreprises, constitué selon la méthode des quotas. Les chiffres du mécénat sont obtenus par extrapolation à l'ensemble de la population des entreprises concernées.

<sup>20</sup> Avec la loi n° 2003-709 du 1 août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, et voir l'article 238 bis du code général des impôts pour le champ d'application.

suivants. Les mécènes sont soumis à des obligations déclaratives.

L'article 238 bis du Code général des impôts dresse la liste des bénéficiaires du mécénat ouvrant droit à ces déductions fiscales. **Les SIAE qui ont la forme de sociétés commerciales ne sont pas éligibles.**

**De manière générale, pour avoir accès aux montants du mécénat, les SIAE, sous forme associative ou non, passent par l'intermédiaire de fondations et de fonds de dotations, qui ouvrent droit aux déductions fiscales à leurs donateurs.**

*Source : DGFIP, mission*

### **3.1.1.2. Les SIAE ont recours au mécénat financier pour des investissements ponctuels et ciblés**

Les SIAE qui investissent sans prévoir de financer ces investissements risquent de déséquilibrer leur structure financière. Le mécénat financier constitue une solution de financement, venant généralement soutenir les phases de démarrage, de développement ou les investissements qui ne sont pas directement liés à l'activité d'insertion.

Les exemples d'utilisation du mécénat financier par les SIAE sont variés et correspondent la plupart du temps à des besoins d'équipement ou de construction.

- ◆ en Seine-Saint-Denis, l'ACI « les Jardins biologiques du Pont-Blanc », portée par l'association Aurore, a fait appel au fonds de dotation du fonds d'investissement PAI Partners pour une aide de 50 000 €, dont 10 000 € serviront à **construire une nouvelle route** pour accéder au chantier afin de sécuriser les livraisons contre les vols ;
- ◆ dans le Doubs, l'EI « Gare BTT » a fait appel à la fondation Vinci pour **financer une mini-pelle** pour les travaux de terrassement ;
- ◆ en Seine-Saint-Denis, l'ETI « Emploi 93 » a fait appel à une fondation pour **renouveler son parc informatique** ;
- ◆ dans le Nord, l'EI « Un temps chez vous » a fait financer **le mobilier de son appartement de formation** par la fondation des anciens d'EDF.

Dans l'IAE, le mécénat ne finance généralement pas des investissements très lourds. Les montants sont souvent de l'ordre de 10 000 € ou 20 000 €.

Il existe cependant des possibilités d'accès à des financements plus importants. Ainsi, le fonds de dotation Agir pour l'insertion dans l'industrie (AZi) porté par l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) peut financer des projets à hauteur de plus de 200 000 € pour certaines SIAE.

Le recours au mécénat financier doit correspondre à un besoin d'investissement ponctuel et ciblé car le renouvellement des aides privées n'est pas assuré. Au contraire, lorsqu'une fondation ou un fonds de dotation a déjà accordé une subvention à une structure, la tendance est de ne pas accorder cette aide une seconde fois.

#### **L'impact du mécénat financier demeure donc limité :**

- ◆ **en termes de montants ;**
- ◆ **en termes de réplique.**

Les subventions provenant des aides privées représentent une part limitée des subventions d'exploitation des SIAE. Au sein du réseau Cocagne, par exemple, les fondations privées représentent 9 % des subventions d'exploitation en 2012<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Source : Réseau Cocagne.*

### 3.1.2. Le mécénat en nature et le mécénat de compétences sont également des ressources pour les SIAE

Les entreprises classiques peuvent aider les SIAE par le biais :

- ◆ de dons en nature : la fondation Orange, par exemple, fournit des ordinateurs via des appels à projets numériques ;
- ◆ du mécénat de compétences.

**Le mécénat de compétences** permet la mise à disposition par les entreprises à titre gracieux et pour un temps limité des compétences de leurs collaborateurs volontaires sur leur temps de travail. Les compétences mises à disposition peuvent être variées : comptabilité, finance, marketing, communication, informatique, mais aussi des compétences métier plus pointues ou des compétences hors du champ professionnel des personnes (langues étrangères...).

Il peut être utilisé par les SIAE essentiellement dans deux configurations :

- ◆ **à destination des salariés en insertion**, la plupart du temps pour des actions de formation métier ou transversales ;
- ◆ **à destination des structures elles-mêmes**, par exemple pour les aider à développer leur plan marketing, à mettre en place une comptabilité analytique, dans une optique de professionnalisation.

Les SIAE ont recours au mécénat de compétence surtout pour **des actions de formation** :

- ◆ la fondation Cetelem intervient auprès des salariés en insertion pour **des ateliers d'économie budgétaire** dans l'ACI des Jardins biologiques du Pont-Blanc ;
- ◆ la fondation Chanel intervient en mécénat de compétences sur de la **formation aux techniques de ventes, à la couture et aux retouches** pour les salariées permanentes et en insertion du Réseau Tissons la Solidarité. Elle leur propose également des ateliers de conseils beauté et de présentation de soi.

Dans de nombreux cas, ces aides non-financières sont formalisées par la signature de conventions de partenariat entre les structures d'insertion ou leurs réseaux et les entreprises ou fondations. Dans le cadre de ces partenariats, les actions de mécénat de compétences sont parfois assorties de mécénat financier.

**Le mécénat de compétences représente un outil pertinent pour créer des passerelles avec les entreprises classiques.**

### 3.1.3. Ces aides ont des retombées positives tant pour les acteurs privés en termes d'image et de gestion des ressources humaines que pour les SIAE en termes de passerelles vers l'entreprise classique

Selon l'enquête de l'Admical citée ci-dessus, les deux principales **motivations de l'engagement des entreprises mécènes** sont les suivantes :

- ◆ *contribuer à l'intérêt général, être solidaire* (57 %) ;
- ◆ *améliorer et valoriser l'image de votre entreprise* (31 %).

Dans le contexte du développement de la Responsabilité sociale et environnementale (RSE), les entreprises classiques ont intérêt à aider les SIAE et à développer des partenariats avec elles pour se construire une image positive.

## Annexe VII

Cependant, le mécénat présente également des avantages en termes de gestion des ressources humaines pour les entreprises :

- ◆ **pour les salariés de ces entreprises classiques, servir l'intérêt général** lors des actions de mécénat de compétences proposées est source de **motivation**, voire de prise de recul bénéfique à leur propre activité :
  - Les Jardins Biologiques du Pont-Blanc organisent depuis quatre ans des journées solidaires, au cours desquelles les salariés des entreprises classiques (GrDF, KPMG, IBM, L'Oréal...) rencontrent les salariés en insertion et participent au travail de jardinage. Les entreprises sont très satisfaites de ce genre d'évènements qui permet notamment de favoriser la cohésion entre les collaborateurs.
- ◆ pour les entreprises de certains secteurs en tension, faire connaître leurs métiers et **recruter au sein des salariés insertion est une opportunité** :
  - le Fonds de dotation AZi de l'UIMM a été spécialement créé avec pour objectif de combler le fort besoin de recrutement sur des métiers en tension comme l'usinage ou le décolletage. Une EI qui s'est créée sur les métiers de la métallerie a pu bénéficier de ces aides. Les salariés de l'IAE sont invités par le fonds à des journées de découverte des métiers.

Les SIAE ont elles aussi tout intérêt à nouer ce genre de partenariats, qui leur apportent, outre les financements, **une ouverture sur le monde de l'entreprise classique**. Cette passerelle entre les SIAE et les entreprises doit bénéficier aux salariés en insertion à leur sortie.

A titre d'exemple, en Seine-Saint-Denis, l'AI Lodomifa a signé une convention avec ErDF et GrDF pour favoriser le positionnement de certains profils de salariés en insertion sur des offres de postes de contrôle de chantier. Cependant, la mission a constaté au cours de ses déplacements que ces passerelles sont trop rares.

### 3.1.4. Le bénévolat est une ressource à ne pas négliger pour les SIAE

Les SIAE peuvent faire appel à des bénévoles pour différents objectifs :

- ◆ **les bénévoles peuvent donner des cours aux salariés en insertion** : alphabétisation, informatique... ;
- ◆ dans les SIAE sous forme associative, **les bénévoles participent parfois directement à l'activité**, pour la tenue d'un magasin, par exemple (une structure rencontrée par la mission comptabilise ainsi plus de 7000 heures de bénévolat par an) ;
- ◆ **les membres des conseils d'administration** des SIAE sous forme associative peuvent jouer un grand rôle, de l'aide à la gestion à la recherche de subventions.

Le recours au bénévolat dans les SIAE permet, sans aucun frais pour les structures, de renforcer leur activité et/ou leur gestion et leur implication sur le territoire, Le bénévolat est aussi bénéfique pour les parcours des personnes en insertion qui peuvent ainsi rencontrer des accompagnants venant de divers horizons.

Cette ressource est donc très importante pour certaines SIAE, tandis que beaucoup n'y ont pas ou presque pas recours. C'est le cas de la majorité des SIAE rencontrées par la mission.

### 3.2. Une part des SIAE rencontre des difficultés à accéder aux aides privées, qui pourraient être levées grâce à la formation des dirigeants et à la mutualisation des fonctions supports

#### 3.2.1. L'accès aux aides privées est inégal selon les SIAE

Les SIAE visitées par la mission, et en particulier les structures de petite taille, recourent généralement assez peu aux fonds privés.

**Ainsi, sur l'ensemble des structures visitées, la moitié seulement a déjà fait appel à du mécénat financier.**

A l'inverse, celles ayant déjà recouru à du mécénat financier sont **des structures adossées à de grosses associations ou appartenant à de grands groupes (comme par exemple l'association Aurore ou le Groupe SOS).**

Il existe un coût d'entrée dans l'accès des SIAE aux aides privées :

- ◆ les grosses SIAE ou les SIAE adossées à des groupes multiplient les dossiers de subventions et les partenariats : l'ACI les Jardins du Pont-Blanc est par exemple lié pour différents aspects à plus de 4 entreprises ou fondations ;
- ◆ les petites structures peinent à remplir le moindre dossier et se découragent face à un refus ou à une non-réponse.

Les SIAE expriment deux types de difficultés dans l'accès à ces aides :

- ◆ le manque de temps pour remplir les dossiers ;
- ◆ le manque de formation à cette tâche.

#### 3.2.2. La professionnalisation des dirigeants des structures permettrait un meilleur accès à ces aides

Il apparaît que le manque de temps exprimé par certains dirigeants de SIAE, surtout celles de petite taille, n'est en réalité pas le premier frein à l'accès aux aides privées. En effet, d'autres dirigeants de structures tout aussi petites affirment qu'il leur est facile de remplir les dossiers de demande d'aide. Remplir un dossier prend du temps lorsque les dirigeants ou gestionnaires ne sont pas formés ou habitués à cette tâche.

La formation des dirigeants des SIAE revêt donc un caractère stratégique. Historiquement, les dirigeants de SIAE sont des militants du secteur social. **De plus en plus de profils de gestionnaires, issus d'écoles de commerce, sont à la tête des structures.** C'est en tous cas un fait au sein des grands groupes, chez Emmaüs Défi, ou à l'Usine, EI du Groupe SOS, par exemple, qui parviennent à mobiliser facilement des financements auprès des entreprises.

**Des cursus spéciaux** se créent dans le supérieur, au sein d'écoles de commerce ou d'écoles spécialisées dans l'ESS, comme l'école Coeptis à Montpellier, avec pour finalité le renforcement de la double compétence managériale économique et sociale des dirigeants des structures de l'ESS, et notamment de l'IAE.

La professionnalisation passe aussi par l'accompagnement des structures effectué par les inter-réseaux ou les DLA.

### 3.2.3. La mutualisation des fonctions supports sur les territoires pourrait améliorer optimiser le recours à ces ressources par les SIAE

Les grands groupes de l'IAE ont pour avantage de mutualiser des fonctions en ayant :

- ◆ un ou des salariés responsables des partenariats privés qui effectuent le travail de veille, de prospection, de remplissage et de suivi des dossiers ;
- ◆ la possibilité de nouer des partenariats bénéficiant à l'ensemble des structures du groupe.

Il paraîtrait intéressant pour les petites structures de l'IAE :

- ◆ que **le travail de veille** des appels à projets lancés par les acteurs privés soit réalisé en commun. Les inter-réseaux régionaux pourraient se charger de cette tâche, ainsi qu'inciter les SIAE à y répondre ;
- ◆ de **monter des actions en commun** sur les territoires (formation, journées de découverte métiers), qui pourraient faire l'objet d'une aide ou d'un partenariat unique.

## **ANNEXE VIII**

### **Les scénarios de réforme de l'organisation et du financement de l'IAE**



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA MISSION A ANALYSE DEUX SCENARIOS DE RUPTURE QU'ELLE PROPOSE D'ECARTER.....</b>	<b>1</b>
1.1. Des transferts de compétences aux collectivités territoriales sont envisageables.....	1
1.2. La mission considère que ces options sont possibles mais ne devraient pas faire l'objet de décisions indépendamment des orientations plus globales concernant de nouveaux transferts de compétences.....	2
1.3. La mission ne recommande pas une fusion des catégories de structures.....	4
1.3.1. <i>Des frontières peu claires entre ACI et EI.....</i>	<i>4</i>
1.3.2. <i>Les ACI et les EI s'inscrivent dans deux modèles économiques radicalement différents.....</i>	<i>6</i>
1.3.3. <i>A court terme, une meilleure articulation des catégories de structures est préférable à leur fusion.....</i>	<i>6</i>
1.4. Le positionnement des AI devrait être examiné de manière plus approfondie.....	7
<b>2. LA MISSION PRECONISE LA MISE EN PLACE D'AIDE AU POSTE GENERALISEE.....</b>	<b>8</b>
2.1. La simplification des financements de l'État implique une généralisation de l'aide au poste d'insertion.....	8
2.2. Cette proposition privilégie un système de financement assis sur une aide à la personne au détriment d'un système assis sur des aides à la structure.....	9
2.3. Cette proposition implique de ne plus recourir aux contrats aidés pour les salariés des ACI.....	10
2.4. Cette proposition prend en compte les ETP et non les effectifs employés.....	11
2.5. L'aide au poste d'insertion intègre de manière globale toutes les formes d'accompagnement des salariés en insertion.....	12
2.6. Cette simplification ne concerne pas les autres types de financement.....	13
2.7. L'harmonisation des dispositifs d'exonérations de cotisations serait également pertinente.....	14
<b>3. UNE PLUS GRANDE PRISE EN COMPTE DES CARACTERISTIQUES ET DE L'EFFICACITE DES STRUCTURES PASSE PAR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE MODULATION DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT.....</b>	<b>14</b>
3.1. La modulation de l'aide est plus complexe à gérer qu'un financement forfaitaire mais elle présente de nombreux intérêts.....	14
3.2. La modulation ne concernerait qu'une partie du montant de l'aide au-delà d'un socle garanti.....	16
3.3. Deux scénarios sont envisageables selon que l'État décide d'augmenter ou de stabiliser les crédits consacrés à l'IAE.....	18
3.4. La mission préconise de ne pas utiliser les 10 millions d'euros supplémentaires votés lors des débats sur le PLF 2013 pour augmenter immédiatement le nombre de places.....	19
3.5. Les critères de la modulation doivent être centrés sur l'objectif d'insertion des structures.....	20
3.6. La mise en œuvre de la modulation doit laisser une place importante au niveau local.....	26



## Introduction

Au cours des dernières années, les réflexions sur les différentes pistes de réforme du financement des SIAE ont été extrêmement nombreuses, qu'elles émanent de l'administration en charge du dispositif (bilan de l'expérimentation de 2010, notes de la DGEFP) ou des représentants du secteur. Au cours des travaux conduits par la mission, ces derniers ont transmis de nombreuses notes et analyses sur les réformes qu'ils préconisent.

Les propositions ci-après tiennent compte de l'ensemble de ces travaux et contributions.

### 1. La mission a analysé deux scénarios de rupture qu'elle propose d'écarter

Deux scénarios très contrastés ont été analysés : des transferts de compétences aux collectivités territoriales ; une fusion de certaines catégories de structures de l'IAE.

#### 1.1. Des transferts de compétences aux collectivités territoriales sont envisageables

La lettre de mission n'évoque pas la question d'une éventuelle évolution de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Toutefois, les réflexions en cours dans le cadre de la préparation de l'acte III de la décentralisation conduisent à présenter plusieurs scénarios.

##### ◆ **Le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils régionaux**

En effet, dans le dossier de presse diffusé en juillet 2012 par l'Association des régions de France (ARF) figure le projet de confier aux régions une compétence large en matière d'emploi et notamment *les responsabilités assurées par le pôle 3 E des Direccte (valorisation des ressources humaines, anticipation et accompagnement des mutations économiques, insertion professionnelle des demandeurs d'emploi et lutte contre l'exclusion du marché du travail)*.

Ce transfert serait cohérent avec la responsabilité des conseils régionaux en matière de développement économique auquel le dispositif d'IAE participe en contribuant à expérimenter de nouveaux marchés (par exemple, les SIAE ont été à l'initiative de nouvelles activités de récupération dans plusieurs secteurs économiques, activités qui ont été ensuite reprises par des entreprises « classiques »).

Ce transfert pourrait être total (c'est-à-dire sur l'ensemble des quatre catégories de SIAE) ou partiel (EI et ETTI uniquement).

##### ◆ **Le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils généraux**

Le transfert de la responsabilité du dispositif de l'IAE aux conseils généraux est envisageable. Il serait cohérent avec leur compétence de droit commun en matière d'aide sociale et leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion (PDI). Les conseils généraux seraient ainsi chargés de la gestion d'un outil de lutte contre l'exclusion en cohérence avec leurs responsabilités en la matière.

Ce transfert se justifierait particulièrement pour les ACI du fait des caractéristiques de ces structures qui reçoivent le public le plus en difficulté et qui ont une dimension sociale plus que professionnelle (en témoigne le pourcentage limité à 30 % pour leurs recettes commerciales). 53 % des salariés d'ACI sont des bénéficiaires du RSA (pourcentage nettement plus élevé que pour les autres catégories de SIAE) et sont déjà pris en charge par les budgets des conseils généraux à ce titre.

## Annexe VIII

Le transfert des AI aux conseils généraux pourrait aussi se justifier par les spécificités de ces structures au sein du dispositif de l'IAE : fonction d'accueil à côté d'une fonction d'emploi ; fourniture d'un nombre d'heures de travail faible, souvent sans limitation de durée. Comme indiqué dans l'annexe 5, les AI jouent un rôle important dans les zones rurales de maintien d'un minimum d'emploi et de lien social.

Par ailleurs, les SIAE ont été historiquement financées par la Direction de l'action sociale du Ministère en charge des affaires sociales avec une finalité « sociale » avant d'être reprises en charge par la Délégation à l'emploi (devenue DGEFP) dans la panoplie des outils de lutte contre le chômage.

Le transfert de la gestion des ACI et des AI aux conseils généraux serait cohérent avec leur compétence de droit commun en matière d'aide sociale et leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes départementaux d'insertion (PDI). Ils prendraient en charge un des outils de lutte contre l'exclusion en cohérence avec leur responsabilité en la matière. On peut noter (voir tableau ci-dessous) que les conseils généraux consacrent déjà le même montant de crédits que l'État aux AI et un montant représentant 60 % de celui consacré par l'État aux ACI.

- ♦ **Une combinaison de ces deux scénarios avec une responsabilité des conseils généraux sur les ACI et les AI et une responsabilité des conseils régionaux sur les EI et les ETTI.**

Dans cette hypothèse, l'État se serait totalement désengagé du dispositif de l'IAE en laissant le soin aux collectivités territoriales d'en prendre la responsabilité. Compte tenu des champs de compétences différents des deux types de collectivités territoriales, la répartition EI/ETTI pour les conseils régionaux et AI/ACI pour les conseils généraux aurait tendance à scinder le dispositif en deux pôles, le premier davantage tourné vers une finalité de réinsertion professionnelle, le deuxième plus centré vers un objectif de resocialisation de publics très en difficulté.

### **1.2. La mission considère que ces options sont possibles mais ne devraient pas faire l'objet de décisions indépendamment des orientations plus globales concernant de nouveaux transferts de compétences**

Plusieurs arguments peuvent conduire à revoir la compétence de l'État en matière de financement de l'IAE et à envisager une nouvelle répartition des responsabilités au profit des collectivités territoriales ;

La totalité des SIAE bénéficient de financements multiples et, à côté des subventions versées par l'État, reçoivent des aides des conseils généraux et des conseils régionaux dans une proportion très importante :

**Tableau 1 : Répartition des financements en 2011 (en M€)**

<b>Financeurs</b>	<b>EI</b>	<b>ETTI</b>	<b>AI</b>	<b>ACI</b>
État	95,9	32,7	15,8	441,7
Régions	2,4	0,2	3,3	41,5
Départements	4,9	1,6	16	265
Communes et intercommunalités	1,6	0,1	4,6	80,5

*Source : Traitement mission*

Dans une perspective de simplification du « mille feuille » financier, il serait donc logique d'imaginer un désengagement de l'État et le transfert de la responsabilité sur l'IAE aux collectivités territoriales. Cela donnerait plus de clarté et de lisibilité à un dispositif « où tout le monde s'occupe de tout ».

## Annexe VIII

Cela réduirait le nombre d'interlocuteurs pour les dirigeants de SIAE et leur ferait gagner du temps de présentation de leurs projets et de discussion sur le fonctionnement et les résultats de la structure. Dans son rapport au Ministre chargé de l'emploi, le CNIAE a déploré en 2007 le trop grand nombre de niveaux de collectivités participant au dispositif<sup>1</sup>.

Dans un contexte de croissance du chômage et des situations d'exclusion et de forte tension sur les ressources budgétaires, l'État pourrait être tenté de se désengager en renonçant à gérer tout ou partie du dispositif de l'IAE. De manière plus opérationnelle, le manque de moyens des DIRECCTE et des UT ne milite pas en faveur du maintien de leur intervention en direction des SIAE.

Toutefois, la mission a noté que l'ensemble des interlocuteurs rencontrés (services de l'État, collectivités territoriales et représentants des SIAE) souhaite de manière unanime le maintien de l'intervention de l'État dans ce secteur<sup>2</sup>. Ils soulignent les risques suivants :

- ◆ un désengagement de l'État conduirait très probablement à des modifications substantielles dans le financement de ces structures : financement réservé aux bénéficiaires du RSA et exclusion des autres publics, inégalités géographiques selon la politique arrêtée par les différents conseils généraux ou régionaux, décisions parfois entachées de « clientélisme » compte tenu des liens étroits entre les élus locaux et certaines structures ;
- ◆ de même, les représentants des conseils généraux rencontrés par la mission ne revendiquent pas le transfert de compétences dont ils redoutent qu'il ne soit pas accompagné du transfert en parallèle des financements concernés, dont on sait qu'ils représentent des montants très importants notamment pour les ACI.

Mais ces arguments sont peu spécifiques et accompagnent de manière récurrente tout débat autour de la décentralisation et de l'éventualité d'un transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

S'agissant plus précisément de l'IAE, la mission met en exergue les points suivants :

- ◆ opérer un partage de responsabilités entre des conseils généraux ayant compétence sur les ACI et les AI et des conseils régionaux ayant compétence sur les autres catégories de structures ou confier aux conseils généraux la compétence sur les ACI tout en maintenant la responsabilité de l'État sur le reste conduirait à renforcer la dimension sociale des ACI par opposition à une dimension économique et leur donner une vocation plus « occupationnelle » que d'insertion par l'activité économique ;
- ◆ par rapport aux objectifs de simplification et de plus grande efficacité du dispositif, la mission considère qu'une compétence des conseils généraux ou des conseils régionaux sur l'ensemble des SIAE n'est pas incompatible avec les propositions de simplification et de modulation décrites supra. Leurs modalités seraient variables en fonction des décisions souveraines des conseils généraux ou régionaux ;
- ◆ un transfert de compétences aux conseils régionaux en matière d'IAE pourrait faciliter le recours aux dispositifs de formation pour les salariés en insertion compte tenu de l'importance de leurs interventions dans ce domaine.

En tout état de cause, la décision relative à l'éventuel transfert de la responsabilité sur l'IAE ne peut pas être prise indépendamment des décisions relatives aux autres outils d'insertion professionnelle et de lutte contre l'exclusion du marché du travail.

---

<sup>1</sup> Rapport au Ministre chargé de l'emploi, *lever les obstacles aux promesses de l'IAE*, 14 juin 2007.

<sup>2</sup> La mission n'a en revanche pas pu auditionner l'ARF et l'ADF en l'absence de réponses à ses demandes de rendez-vous.

## Annexe VIII

Dans un souci d'efficacité de l'action menée en faveur des personnes éloignées du marché de l'emploi, il convient de maintenir un bloc de compétence homogène afin que le même opérateur public (quel qu'il soit) puisse utiliser toute la palette des outils disponibles. La décision relative à l'IAE devra donc être liée à celles relatives de manière plus générale aux compétences respectives de l'État et des régions en matière de lutte contre le chômage.

Si les scénarios de transfert de compétences ne sont pas retenus, il faut rechercher davantage de synergie dans les financements apportés par l'État et ceux apportés par les collectivités territoriales<sup>3</sup>.

### 1.3. La mission ne recommande pas une fusion des catégories de structures

Les salariés en IAE peuvent être pris en charge par quatre catégories de structures : deux d'entre elles emploient les personnes accueillies directement (ACI et EI) ; deux autres les mettent à disposition d'utilisateurs finaux professionnels ou particuliers (AI et ETTI). L'articulation entre ces quatre catégories est loin d'être évidente et appelle la question de la pérennisation de cette architecture du secteur.

#### 1.3.1. Des frontières peu claires entre ACI et EI

Aucun critère ne permet d'établir une distinction nette entre ACI et EI.

##### ◆ Le profil des personnes employées

Les statistiques établies par la DARES ne font pas apparaître de différence notable entre les personnes accueillies par les différentes structures. Que ce soit au regard de leur durée de chômage, de leur niveau de qualification, du bénéfice du RSA, les salariés accueillis par les deux catégories de structures ont peu ou prou les mêmes caractéristiques.

Des constats opérés sur le terrain par la mission, il ressort que l'orientation vers tel ou tel type de structure découle le plus souvent de l'offre de places d'insertion disponibles. Cette situation découle en partie de l'absence de l'ensemble de la gamme des structures sur de nombreux territoires. Dès lors, c'est la logique de l'offre qui l'emporte sur une orientation vers ce qui constituerait la réponse la plus adéquate en fonction du profil de la personne.

Les représentants du secteur indiquent que la réalité est plus nuancée et que les salariés des ACI sont plus éloignés de l'emploi que ceux embauchés par les EI. Certaines analyses corroborent cette vision<sup>4</sup>. Toutefois, en l'absence d'indicateur national sur ces aspects, il n'est pas possible de tirer des enseignements généraux.

##### ◆ Les activités déployées par la structure

L'examen des activités mises en œuvre par les différentes catégories de SIAE ne fait pas non plus apparaître de distinctions majeures. ACI comme EI sont susceptibles d'intervenir dans les mêmes types d'activités comme par exemple l'entretien des espaces verts, la récupération des déchets, le second-œuvre dans le BTP...

A Besançon, la mission a visité un ACI et une EI qui intervenaient dans le même secteur d'activité : la blanchisserie, comme le décrit l'encadré ci-dessous.

---

<sup>3</sup> Les propositions de la mission allant dans ce sens sont détaillées à l'annexe III.

<sup>4</sup> Voir annexe V.

**Encadré 1 : Une EI et un ACI exercent la même activité de blanchisserie**

Dans le Doubs, **une EI et un ACI exercent la même activité de blanchisserie** à quelques kilomètres de distance :

- ◆ **l'ACI la Blanchisserie du Refuge à Besançon**, portée par l'association Jean Eudes se situe en milieu urbain, et a pour clients la ville, des restaurants et hôtels, des équipes de football et des particuliers. Les salariés sont principalement des femmes résidant en ZUS.
- ◆ **l'EI TRI à Quingey**, portée par l'association TRI qui porte également un ACI dans le secteur du tri et de la collecte de déchets, se situe en milieu rural et a pour principal client l'ensemble hospitalier de Quingey, mais aussi des gîtes, et se développe vers les particuliers. Ils doivent faire preuve d'autonomie et être mobiles pour accéder à la structure.

En 2012, l'EI emploie 43 salariés en insertion (soit 20 ETP) et l'ACI 60 personnes (soit 32 ETP). **Le rapport entre nombre de bénéficiaires et nombre d'ETP est donc similaire.**

L'ACI dispose d'un poste plein d'accompagnant socioprofessionnel quand l'EI ne dispose que d'un demi-poste pour deux fois plus de salariés. Il en découle supposément un **accompagnement socioprofessionnel plus important dans l'ACI que dans l'EI.**

L'EI emploie 22 personnes (soit environ 10 ETP) qui ne sont pas en parcours d'insertion. Environ **un tiers de l'activité de l'EI est donc réalisé par des salariés « classiques », tandis que l'activité de blanchisserie de l'ACI n'est réalisée que par des salariés en insertion.** On constate que les deux structures fonctionnent au total avec environ 30 ETP en activité (en insertion ou non) et que l'EI obtient un chiffre d'affaires plus de deux fois supérieur à celui de l'ACI, ce qui peut s'expliquer à la fois par une moindre productivité des salariés en insertion, plus nombreux dans l'ACI, mais peut-être également par des prix moindres pratiqués par l'ACI, qui peut se le permettre au vu des subventions reçues.

**Tableau 2 : Comparaison de la part des subventions dans le chiffre d'affaires de l'EI et de l'ACI exerçant la même activité de blanchisserie**

	ACI 2011 (réalisé)	ACI 2012 (prévisionnel)	EI 2012 (prévisionnel) <sup>5</sup>
Chiffre d'affaires net	340 111	359 800	880 000
Total des subventions d'exploitation	458 144	483 000	315 095
Ratio subventions/chiffre d'affaires	135 %	134 %	36 %

*Source : Comptes des structures, traitement mission*

La principale différence entre les structures réside donc dans **le taux de subventionnement public, qui s'élève à 135 % du chiffre d'affaires pour l'ACI en 2011 et à 36 % pour l'EI dans le budget prévisionnel 2012.**

*Source : structures, mission*

- ◆ Le statut juridique

La distinction entre ACI et EI ne découle pas d'une différence dans la nature juridique des structures. Ainsi, si la grande majorité des ACI ont une forme associative, les EI peuvent être des associations (pour 49,3 % d'entre elles) ou des sociétés (EURL, société anonyme, SARL, SCOP).

- ◆ L'ampleur de l'accompagnement des salariés en insertion

Il n'est pas possible de mesurer de manière objective l'ampleur de l'accompagnement proposé par les ACI ou les EI au profit de leurs salariés. La mission a constaté sur le terrain des différences notables mais sans que celles-ci semblent découler de la catégorie d'appartenance de la structure observée.

<sup>5</sup> La mission ne dispose pas des comptes réalisés pour l'EI, rien ne peut donc être dit sur le résultat des structures car les budgets prévisionnels sont à l'équilibre. Par ailleurs la comparaison est limitée compte tenu de l'activité « gardiennage » réalisée en plus de la blanchisserie par l'EI.

## Annexe VIII

- ◆ La distinction entre activités solvables et activités non solvables ou activités marchandes et non marchandes

De nombreux ACI ont développé des activités dans des champs non couverts par l'économie classique (le recyclage des produits usagés ou le tri des déchets notamment) jouant par là même un rôle majeur non seulement dans l'aide à la réinsertion de personnes en difficultés mais dans le développement de nouvelles filières. Ces activités, issues au départ de l'économie informelle, ont été progressivement reprises par les entreprises de l'économie classique. La préoccupation grandissante d'une croissance plus écologique et la création, sous l'impulsion des pouvoirs publics, d'éco-organismes, conduisent à structurer ce type d'activités. Les entreprises classiques prennent alors le relais d'ACI qui ont au préalable défriché ces métiers.

Ainsi, les jardins de Cocagne ont développé des activités de culture et de vente directe aux consommateurs finaux de paniers de fruits et légumes. Cette activité est à présent également proposée par des entreprises du secteur concurrentiel.

Le critère de distinction entre l'activité solvable et l'activité non solvable est donc évolutif dans le temps. Il dépend également du lieu géographique où il est observé : une activité menée dans un secteur où opèrent plusieurs entreprises du champ concurrentiel sera considéré comme solvable. Elle sera à l'inverse considérée comme non solvable si elle est prise en charge par une ACI dans un secteur (zone rurale, zone urbaine en difficulté) où les entreprises classiques ne sont pas présentes.

### 1.3.2. Les ACI et les EI s'inscrivent dans deux modèles économiques radicalement différents

- ◆ Les ACI reçoivent des subventions qui dépassent nettement le montant de leurs ventes. La règle est d'ailleurs que leur chiffre d'affaires ne dépasse pas 30 % des ressources totales (décret du 31 août 2005). Ce pourcentage peut être porté à 50 % si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales. A travers le recours aux contrats aidés, avec une prise en charge par l'État de 105 %, les ACI bénéficient par ailleurs d'une compensation presque totale du coût réel des salaires des bénéficiaires.
- ◆ Pour les EI, les subventions représentent en moyenne, en 2011, 17,0 % des ressources de la structure. L'aide au poste versée par l'État ne compense pas le coût de la rémunération du salarié employé.

Du fait de ces différences de financement, les conditions de concurrence par rapport aux entreprises du secteur classique sont radicalement différentes.

### 1.3.3. A court terme, une meilleure articulation des catégories de structures est préférable à leur fusion

Même s'il n'est pas possible de mettre en évidence de critère incontestable de distinction entre ACI et EI, la mission ne préconise pas la fusion des deux catégories pour les raisons suivantes :

- ◆ une éventuelle fusion désorganiserait complètement un secteur dont la contribution est attendue au moment où les situations d'exclusion du marché de l'emploi se multiplient ;
- ◆ la fusion des deux catégories conduirait de nombreuses entreprises à se plaindre de la concurrence de structures largement subventionnées par des financements publics et compromettrait les partenariats noués entre les entreprises classiques et le secteur de l'IAE et notamment les EI.

## Annexe VIII

En revanche, il est souhaitable que la distinction entre les deux types de structures soit mieux établie afin qu'elles trouvent plus clairement leur place et jouent les rôles complémentaires attendus d'elles :

- ◆ les ACI doivent prendre en charge des personnes très éloignées du marché de l'emploi et qui ont besoin d'un accompagnement fort. Leur finalité est le maintien du lien social dans des secteurs en difficultés et le maintien dans la vie sociale et professionnelle de personnes susceptibles de s'en trouver écarté ;
- ◆ les EI doivent aider des personnes plus proches de l'emploi à réintégrer plus rapidement le marché du travail classique. Leur finalité est la réinsertion professionnelle.

Il conviendrait d'aller dans le sens d'une homogénéisation des modes de financement et d'une plus grande clarté dans le positionnement des EI et des ACI, par :

- ◆ l'assouplissement de la limite de 30 % de ressources commerciales dans les ACI en vérifiant que les productions et services proposés sont facturés au juste prix. Il appartient aux CDIAE de vérifier le respect de cette règle ;
- ◆ une meilleure répartition des personnes agréées par Pôle emploi entre celles orientées vers des ACI et celles embauchées dans les EI<sup>6</sup>. Les personnes les plus en difficulté devraient être orientées prioritairement vers les ACI ;
- ◆ une exigence supérieure en termes d'accompagnement des salariés en insertion du côté des ACI par rapport aux EI ;
- ◆ inversement, une exigence supérieure en termes de taux de retour à l'emploi pour les EI par rapport aux ACI.

Les critères de modulation proposés doivent permettre aux DIRECCTE et aux UT de peser sur ces éléments (profil des bénéficiaires, modalités d'accompagnement et réinsertion).

### **1.4. Le positionnement des AI devrait être examiné de manière plus approfondie**

Les AI jouent un rôle spécifique de mise à disposition de salariés en insertion auprès de particuliers ou de professionnels. Les AI jouent également un rôle d'accueil de personnes ensuite réorientées vers les services et équipes qui pourront les accompagner.

Le positionnement des AI pose un double problème :

- ◆ à l'égard des ETTI dans la mesure où les AI interviennent parfois auprès des mêmes types de clients (entreprises, services publics...). Ainsi, les AI interviennent majoritairement auprès des particuliers (47,7 % des heures et 77,6 % des mises à disposition) mais également auprès de collectivités locales, de commerçants, artisans et exploitants agricoles et même d'autres entreprises du secteur marchand (7,8 % des heures et 4,7 % des mises à disposition) ;
- ◆ à l'égard du secteur des services à la personne en fort développement du fait des besoins de prise en charge de personnes âgées et des enfants en bas âge.

La mission n'a pas pu investiguer de manière suffisamment approfondie ces sujets pour faire des recommandations sur ces questions.

Toutefois, plusieurs points méritent d'être soulignés :

- ◆ dans plusieurs secteurs géographiques où il n'y pas d'ETTI, les AI peuvent rendre des services utiles au plan économique ;

---

<sup>6</sup> Cette proposition ne peut être mise en œuvre que pour autant que l'offre d'insertion est multiple et bien répartie, cf. annexe n°3.

## Annexe VIII

- ◆ les AI contribuent à maintenir du lien social et un minimum d'activité dans des zones autrement dépourvues d'entreprises (zones rurales notamment). Elles ont souvent pour origine l'initiative de bénévoles et bénéficient du soutien d'élus locaux ;
- ◆ de même, elles procurent à certaines personnes des activités de quelques heures par semaine leur procurant ainsi une insertion sociale et un revenu, même modeste ;
- ◆ ce type d'intervention relève davantage d'un dispositif pérenne que limité dans le temps, car l'agrément de Pôle emploi n'est obligatoire pour les AI que pour les mises à disposition de plus de 16h auprès d'entreprises. Dès lors se pose la question de leur appartenance au dispositif de l'IAE dont la finalité est d'accompagner des personnes en difficulté pendant une période limitée à deux ans en vue de leur réinsertion dans l'économie classique ;
- ◆ les AI emploient des personnes peu qualifiées sur des emplois de ménage et de jardinage alors que les services à la personne emploient des personnes dotées d'une qualification spécifique et sont agréées pour intervenir auprès de personnes âgées, handicapées ou d'enfants ;
- ◆ il appartient aux AI d'organiser des parcours de formation pour que leurs salariés puissent à terme être recrutés par des entreprises d'aide à la personne ou des emplois de services au domicile plus qualifiés.

Au total, les AI représentent un coût budgétaire relativement faible 46 M€ en 2011 par comparaison avec les EI, 138 M€ et les ACI 945 M€ et répondent à des besoins socio-économiques avérés. Il serait souhaitable d'approfondir la réflexion sur leur positionnement au sein du dispositif de l'IAE, leur articulation avec les ETTI et les services d'aide à la personne. Dans l'immédiat, la mission propose de ne pas remettre en cause leur existence en tant que telle et de les intégrer dans la réforme proposée d'unification des modes de financement des structures de l'IAE. La mission propose également d'aligner leur régime de cotisations sociales sur celui des autres catégories de SIAE.

## 2. La mission préconise la mise en place d'aide au poste généralisée

### 2.1. La simplification des financements de l'État implique une généralisation de l'aide au poste d'insertion

Les aides versées par l'État aux différentes catégories de structures d'IAE (SIAE) sont très disparates : aide au poste d'insertion pour les entreprises d'insertion (EI) ; aide au poste d'accompagnement pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ; aides à l'accompagnement pour les associations intermédiaires (AI) et pour les ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Les montants sont très différents d'un type de structure à l'autre. Certains montants sont forfaitaires (EI et ETTI) ; d'autres sont modulables dans la limite d'un plafond (AI et ACI). Certaines aides évoluent en fonction du nombre de personnes prises en charge (EI et ETTI) ; d'autres sont indépendantes du volume de bénéficiaires (AI et ACI). Enfin les ACI utilisent le contrat aidé CUI-CAE pour recruter la quasi-totalité des salariés en insertion avec un taux de prise en charge par l'État, dérogatoire, de 105 %<sup>7</sup>.

Cette situation est davantage le résultat de l'histoire et de la sédimentation de décisions successives prises par les pouvoirs publics que d'une réflexion d'ensemble sur le dispositif et l'articulation de ses différentes composantes. Ni le choix de tel ou tel type d'aide, ni leur montant ne trouvent d'explication totalement rationnelle aujourd'hui. La décision, implicite, de ne pas revaloriser les montants versés aux EI (depuis 2002) et aux ETTI (depuis 2005) peut être attribuée, au-delà des difficultés budgétaires, à l'absence de vision claire sur les principes de financement du dispositif.

---

<sup>7</sup> Pour davantage de précisions sur les modalités de financement public du secteur, cf. annexe n°1.

## Annexe VIII

Depuis le Grenelle de l'Insertion en 2008, les diverses tentatives de réforme du financement du secteur n'ont jamais abouties. Les représentants des réseaux sont d'ailleurs généralement réticents et insistent davantage sur la revalorisation du montant des aides que sur l'accroissement du nombre de postes conventionnés (pour les EI et les ETTI).

C'est dans ce contexte que la mission préconise de revoir l'ensemble du dispositif d'aide en visant trois objectifs :

- ◆ sécuriser les financements d'un secteur qui joue un rôle social et économique indéniable ;
- ◆ mettre un terme à la complexité des modes de financement du secteur de l'IAE, simplifier et homogénéiser ;
- ◆ accroître l'efficacité globale du dispositif.

Ce scénario s'inscrit dans le cadre d'une hypothèse de maintien d'une compétence de l'État sur l'ensemble des quatre catégories de SIAE et de maintien des structures telles qu'elles fonctionnent actuellement. Il s'agit donc d'un scénario d'amélioration de l'existant.

Dans ce cadre, la mission propose de remplacer l'ensemble des aides existantes par une aide au poste d'insertion pour les quatre catégories de SIAE. Le montant de cette aide serait composé :

- ◆ d'un socle, visant à sécuriser le financement du coût de prise en charge des publics accueillis par la structure ;
- ◆ d'un montant additionnel modulé en fonction de divers critères liés à l'efficacité de la structure au regard de l'objectif d'insertion sociale et professionnelle des personnes embauchées.

Le montant de l'aide (socle et partie modulée) serait différent selon la catégorie de structure, compte tenu des niveaux de financement des quatre types de structures actuellement constatés.

### **2.2. Cette proposition privilégie un système de financement assis sur une aide à la personne au détriment d'un système assis sur des aides à la structure**

Le financement public des SIAE se justifie par la mission d'insertion sociale et professionnelle qu'elles remplissent en prenant en charge des personnes en difficultés. Ces personnes ont besoin d'un accompagnement spécifique pour accroître leurs chances de trouver ou retrouver un emploi durable sur le marché du travail classique.

La subvention publique doit donc financer le surcoût de prise en charge de ces personnes et non les structures en tant que telles. Il est plus cohérent de faire dépendre le montant du financement public du nombre de personnes en insertion plutôt que de le verser de manière forfaitaire à une structure. D'ailleurs, dans les critères de détermination des aides à l'accompagnement prévues pour les AI et pour les ACI (respectivement articles R.5132-23 et R. 5132-38 du code du travail) figure le nombre de salariés mis à disposition ou embauchés.

Instaurer un système de financement fondé sur une aide au poste conduira les structures à se regrouper et/ou à croître en taille. Elles auront intérêt à le faire afin de répartir leurs coûts fixes sur un plus grand nombre de salariés en insertion.

Pour les ACI, la mise en place d'une aide au poste d'insertion unique suppose d'intégrer au sein de celle-ci à la fois l'aide à l'accompagnement et le financement provenant de la prise en charge publique au titre des contrats aidés.

### 2.3. Cette proposition implique de ne plus recourir aux contrats aidés pour les salariés des ACI

L'essentiel du financement provenant de l'État au profit des ACI découle du recours aux contrats aidés. La mission a chiffré les aides versées aux ACI comme suit<sup>8</sup> :

- ◆ contrat aidé État : 11 089 € par bénéficiaire ;
- ◆ aide à l'accompagnement : 901 € par bénéficiaire ;
- ◆ soit 19 661 € par ETP.

L'aide apportée par le contrat aidé représente donc l'essentiel de l'aide fournie par l'État.

Dans le cadre de la révision d'ensemble des modalités de financement des SIAE, la mission s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir ce mode de financement des ACI.

Les arguments suivants plaident en faveur du maintien d'un recours aux contrats aidés :

- ◆ dans un contexte de croissance du chômage, il est probable que le volume des contrats aidés prévus par les lois de finances successives sera en augmentation. Cette croissance pourrait bénéficier aux ACI<sup>9</sup> ;
- ◆ l'aide apportée aux employeurs recrutant dans le cadre des contrats aidés est régulièrement revalorisée (alignée sur les évolutions du SMIC). Comme cela a été souligné, les aides au poste des EI et des ETTI n'ont pas fait l'objet de revalorisations depuis plusieurs années. Il pourrait donc être de l'intérêt du secteur de conserver ce mode de financement ;
- ◆ les ACI sont des employeurs des publics cibles des CUI-CAE ;
- ◆ avec les contrats aidés, les pouvoirs publics disposent d'un outil leur permettant de peser rapidement à la baisse sur le niveau de chômage.

En revanche, d'autres arguments plaident pour l'abandon du recours aux contrats aidés et conduisent à préconiser un autre mode de financement :

- ◆ les responsables d'ACI rencontrés par la mission ont évoqué de façon récurrente le risque de *stop and go* attaché à des volumes de contrats aidés fluctuant selon les années. Ils ont déploré les effets négatifs sur les salariés en insertion qui apprennent parfois au dernier moment que leur contrat n'était pas renouvelé. Une telle situation est particulièrement délétère sur le parcours d'insertion des bénéficiaires. Cette critique doit toutefois être nuancée : en période de freinage des prescriptions, les UT préservent généralement les CUI-CAE destinés aux ACI en « sanctuarisant » de fait la part des contrats destinés à ce secteur ;
- ◆ même si le risque d'interruption brutale est faible, le mécanisme des contrats aidés repose sur une durée de six mois renouvelable et rend donc plus difficile la construction d'un projet sur une plus longue durée. Cela n'est favorable ni pour le salarié en insertion ni pour l'organisation du travail qu'il fournit dans le cadre de l'ACI ;
- ◆ le recours aux contrats aidés rend plus difficile l'accroissement de la durée hebdomadaire du travail pour les salariés en insertion. Ainsi, au début du processus d'insertion, 20 heures hebdomadaires peuvent être trop longues pour une personne éloignée depuis longtemps d'un cadre de travail. Inversement, en fin de parcours, il peut être utile d'aller au-delà des 20 ou 26 heures pour se rapprocher des 35 heures équivalent à un plein temps ;
- ◆ le recours aux contrats aidés empêche d'avoir une vision claire et complète des sommes consacrées par l'État aux ACI qui ont l'impression que la contribution (variable) des collectivités territoriales dépasse largement celle de l'État ;

---

<sup>8</sup> Voir l'annexe II.

<sup>9</sup> Alors que le nombre de postes en EI n'évolue pas ou que très faiblement, compte tenu de la non croissance des crédits consacrés à l'IAE constatée sur les dernières années.

## Annexe VIII

- ◆ dans le cadre des lois de finances, il est préférable de repérer précisément les crédits consacrés au secteur de l'IAE alors qu'ils sont en partie « noyés dans la masse » à travers les 380 millions d'euros des contrats aidés mobilisés pour les ACI ;
- ◆ maintenir le recours aux contrats aidés interdit d'aller dans le sens d'une simplification et d'une unification des modalités de financement des SIAE ;
- ◆ cette unification permettrait plus facilement à certains ACI, qui augmenteraient la part de leurs ressources commerciales au-delà des 30 % de se transformer, le cas échéant, en EI.

Le CNIAE et les représentants des têtes de réseaux rencontrés par la mission se sont prononcés en faveur d'un abandon du recours aux contrats aidés à condition de conserver le même niveau de financement.

Au total, la mission considère qu'il est préférable de substituer aux contrats aidés un mode de financement identique à celui des autres SIAE et d'adopter une aide au poste d'insertion unique quelle que soit la catégorie de SIAE. Cette proposition rejoint celle déjà formulée en mai 2006 par la mission conjointe IGAS/IGF consacrée aux ateliers et chantiers d'insertion. Elle conduirait à réduire l'enveloppe de CUI d'environ 400 millions d'euros et d'abonder en parallèle l'enveloppe consacrée au financement de l'IAE.

Les conseils généraux cofinancent les contrats aidés. Cette évolution poserait donc la question de leur participation au financement de l'aide au poste des ACI. Cette participation ne pourrait plus prendre la forme d'un cofinancement de CUI mais devrait en revanche se transformer en cofinancement de l'aide au poste d'insertion des personnes recrutées en ACI. A ce titre, des conventions annuelles d'objectifs et de moyens, sur le modèle de celles conclues en matière de contrats aidés, pourraient utilement être signées entre l'État et les conseils généraux concernant le cofinancement de l'aide au poste dans les ACI, avec un engagement du département sur un volume de postes. La mise en place de conférences de financeurs, permettrait d'améliorer la coordination entre l'Etat et les conseils généraux.

L'aide au poste remplacerait donc le recours aux contrats aidés, qu'il s'agisse des CUI ou des contrats d'avenir.

### 2.4. Cette proposition prend en compte les ETP et non les effectifs employés

Instaurer un système d'aide à la personne peut revêtir deux modalités :

- ◆ asseoir l'aide sur le nombre de bénéficiaires total accueillis par la structure, au sens de personnes physiques ;
- ◆ asseoir l'aide sur le nombre d'équivalents temps plein pris en charge par la structure.

La différence est faible pour les EI un peu moins pour les ACI qui emploient leurs salariés pour des durées équivalent ou proche d'un temps plein. La différence est majeure pour les AI et ETTI qui, du fait de leur mode de fonctionnement, emploient un grand nombre de personnes différentes auxquelles elles ne procurent qu'un nombre d'heures limité.

Ainsi, d'après la DARES, on constate les chiffres suivants :

**Tableau 1 : Nombre de bénéficiaires et d'ETP de l'IAE en 2010**

	Bénéficiaires en 2010	ETP 2010	Bénéficiaires / ETP
EI	13 331	12 828	1
ETTI	17 628	6833	2,6
AI	54 991	13 058	4,2
ACI	38 818	25 508	1,3
Total	124 768	58 227	2,1

Source : extranet ASP -DARES- traitement mission.

## Annexe VIII

Un calcul des financements publics assis sur le nombre de salariés en insertion (le nombre de bénéficiaires) et non sur les ETP peut se justifier pour les raisons suivantes :

- ◆ d'une manière générale, l'aide financière se justifie par l'appui à des véritables personnes physiques et non par la prise en compte d'une abstraction calculée *ex post* qu'est un « équivalent temps plein » ;
- ◆ proposer un accompagnement pour aider une personne à résoudre des problèmes de logement, de santé etc. n'est aucunement dépendant du nombre d'heures travaillées mais de l'ampleur des difficultés à surmonter. Ainsi, le temps passé par un psychologue avec un salarié en insertion sera le même que la personne ait travaillé 10 ou 20 heures dans la semaine.

Mais le risque d'un financement calculé sur la base du nombre de bénéficiaires quel que soit le nombre d'heures travaillées est d'inciter les structures concernées (AI et ETTI) à répartir les heures de travail qu'elles procurent entre un nombre plus important de personnes. Cela pourrait les conduire à réduire le nombre moyen d'heures travaillées par personne, ce qui est triplement néfaste :

- ◆ pour leur accès à un niveau de revenu correct ;
- ◆ pour leur constitution de droits aux allocations chômage ;
- ◆ très probablement, pour l'accroissement de leur employabilité.

Deux scénarios sont donc envisageables :

- ◆ calculer l'aide au poste d'insertion sur la base des ETP pour les structures employant directement les salariés (EI et ACI) et sur la base du nombre de salariés pour les structures faisant de la mise à disposition (AI et ETTI) ;
- ◆ unifier le mode de calcul de l'aide au poste d'insertion en le basant sur des ETP quelle que soit la catégorie de SIAE (EI, ACI mais aussi ETTI et AI).

Pour aller dans le sens d'une simplification et d'une homogénéisation du financement des SIAE, la mission propose de retenir le deuxième scénario. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont souhaité aller dans ce sens et le CNIAE l'a également clairement indiqué dans sa note de proposition de 2007<sup>10</sup>.

### **2.5. L'aide au poste d'insertion intègre de manière globale toutes les formes d'accompagnement des salariés en insertion**

Dans les documents fournis à la mission par les représentants des SIAE ou au cours des visites effectuées sur le terrain, il a été constaté qu'il était possible de distinguer dans les modalités d'organisation des structures visitées :

- ◆ une fonction d'encadrement technique ;
- ◆ une fonction d'accompagnement socioprofessionnel.

L'encadrement technique recouvre l'intervention d'un professionnel du métier dont les salariés en insertion doivent apprendre les gestes de base, les modes d'organisation et les pratiques. La personne chargée de l'encadrement technique accompagne le salarié en insertion sur le poste de travail pour vérifier qu'il respecte les consignes, les règles de sécurité et pour l'aider à acquérir les savoir-faire techniques du domaine professionnel considéré. Il s'agit d'un mode d'accompagnement plus clairement présent dans les structures de production (ACI et EI).

---

<sup>10</sup> Rapport au Ministre chargé de l'emploi, *Lever les obstacles aux promesses de l'IAE*, 14 juin 2007.

## Annexe VIII

La fonction d'accompagnement socioprofessionnel correspond la plupart du temps à l'intervention d'un(e) assistant(e) social(e) ou d'un(e) psychologue qui reçoit les salariés en insertion dans un bureau à rythme régulier afin de faire le point avec lui sur l'ensemble des difficultés rencontrées (logement, santé...) et l'aider à les résoudre. Il s'agit d'un mode d'accompagnement commun à toutes les catégories de SIAE.

Cette distinction fonctionnelle se retrouve dans de très nombreuses structures et fait souvent l'objet de discussions dans le cadre des dialogues de gestion entre les SIAE et les UT afin de mesurer les moyens déployés par la structure, d'une part pour accompagner les salariés sur leur poste de travail, d'autre part, pour les aider à résoudre leurs difficultés périphériques à l'emploi.

Par ailleurs, on peut relever, dans les modalités de financement des entreprises adaptées destinées à accueillir des travailleurs handicapés, la juxtaposition d'une aide au poste (calculée sur la base de 80 % du SMIC) et d'une subvention spécifique se décomposant en une partie fixe et une partie modulée selon trois critères (voir encadré sur le financement des entreprises adaptées infra). On peut d'ailleurs noter que les deux types d'aide sont justifiés dans les textes par une raison unique qui est la prise en compte des surcoûts liés à l'emploi de personnes dont l'efficacité au poste de travail est réduite.

Toutefois, la distinction entre ces deux fonctions revêt des modalités très variables selon les structures. Par ailleurs, qu'il s'agisse d'encadrement technique ou d'accompagnement socioprofessionnel, l'objectif est unique : aider une personne en difficultés à évoluer et à retrouver à terme un emploi dans l'économie classique. Comme cela a été souligné dans l'annexe 5, difficultés professionnelles et difficultés extraprofessionnelles s'enchevêtrent et se cumulent. Les deux fonctions contribuent concurremment et parallèlement à faire progresser un individu sur les deux aspects de ses difficultés.

En définitive, dans le souci d'une simplification du système, la mission ne préconise pas de distinguer le financement d'une aide qui serait liée à l'encadrement technique du financement d'une aide qui serait liée à l'accompagnement socioprofessionnel.

L'aide versée par l'État doit financer la mission d'insertion sociale et professionnelle et tenir compte des résultats obtenus, laissant à chaque structure le choix de l'organisation qui contribuera le plus, selon elle, à atteindre ses objectifs (même si ces choix font l'objet de discussions dans le cadre du dialogue de gestion).

### **2.6. Cette simplification ne concerne pas les autres types de financement**

Les SIAE bénéficient de nombreux autres financements en provenance de l'État. Ainsi, les Fonds départementaux d'insertion (FDI) entièrement alimentés par l'État, les Dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), auxquels l'État contribue à côté d'autres partenaires, interviennent pour apporter notamment des ressources financières aux structures ou pour les accompagner.

La proposition d'une aide au poste généralisée n'entraîne pas de conséquence sur ces autres modes de financement qui ont tous la caractéristique de ne pas être automatiques et peu liés au nombre de salariés en insertion employés par la structure.

S'agissant du FDI, qui constitue l'outil principal de l'État pour aider les structures dans le cadre d'un projet de développement ou à faire face à un besoin d'équilibre financier (aide dite « de consolidation »), il est proposé les axes suivants :

- ◆ mettre un terme à la situation dans laquelle les crédits consacrés aux FDI sont décidés par les DIRECCTE après tout le reste, faisant par là même du FDI une « variable d'ajustement budgétaire » ;
- ◆ limiter les aides de consolidation ;

- ◆ orienter le FDI vers des aides à la création et au développement sur des secteurs porteurs et des métiers en tension.

## **2.7. L'harmonisation des dispositifs d'exonérations de cotisations serait également pertinente**

Les régimes applicables aux différentes catégories de SIAE en matière de cotisations sociales sont disparates :

- ◆ allègement dit « Fillon » pour les EI et les ETTI ;
- ◆ franchise de cotisations pour les ACI dans la limite de un SMIC en application de la mesure générale dont bénéficient les CUI-CAE ;
- ◆ franchise de cotisations dans la limite de 750 heures par an et par salarié pour les AI. Au-delà de 750 heures, l'AI est assujettie à la totalité des cotisations sociales, sans dispositif permettant de lisser l'impact du franchissement du seuil des 750 heures.

Cette disparité entre les différentes catégories de SIAE n'a pas de raison d'être.

Dans le cadre d'une simplification du financement des SIAE, la mission propose d'aligner les différentes catégories de SIAE sur le dispositif de droit commun applicable aux bas salaires, c'est-à-dire l'allègement « Fillon ».

## **3. Une plus grande prise en compte des caractéristiques et de l'efficacité des structures passe par la mise en œuvre d'une modulation des financements de l'État**

### **3.1. La modulation de l'aide est plus complexe à gérer qu'un financement forfaitaire mais elle présente de nombreux intérêts**

La question de la modulation est l'un des principaux sujets de débat qui anime le secteur de l'IAE. L'expérimentation lancée par la DGEFP en 2010 visait à élaborer une méthodologie qui aurait permis de faire varier les montants de subventions accordés par les DIRECCTE sur des critères objectifs d'analyse des coûts d'insertion. Comme indiqué dans l'annexe 1, cette expérimentation n'a pas été menée à son terme et n'a pas été suivie de la mise en place d'un système de modulation.

Toutes les contributions adressées à la mission par les têtes de réseaux évoquent la question de la modulation, la plupart du temps pour rejeter cette éventualité. Ainsi, le CNEI écrit : *l'hypothèse d'une aide modulable et encadrée ne nous paraît pas réaliste en termes de complexité de mise en œuvre (...)* Le CNEI propose un financement uniforme s'appliquant à toutes les EI et les ETTI<sup>11</sup>.

Les points de discussion autour du principe même de la modulation sont les suivants :

- ◆ concernant les inconvénients :
  - la modulation conduirait à bâtir un dispositif complexe, que certains considèrent comme potentiellement bureaucratique ;
  - la modulation fragiliserait les structures dont le financement serait remis en cause chaque année ;

---

<sup>11</sup> Les enjeux d'une réforme de financement de l'insertion par l'activité économique – Contribution du CNEI à la mission IGAS / IGF -12 octobre 2012.

## Annexe VIII

- l'expérimentation menée par la DGEFP en 2010 n'a pas permis de mettre en évidence de liens clairs entre besoin de financement et les quatre critères sélectionnés (public, territoire, activité ou intensité d'insertion) ;
  - la modulation prendrait appui sur des critères contestables ou qui induiraient des comportements délétères (par exemple, si le taux de retour à l'emploi est un critère de financement, les structures auront tendance à sélectionner les personnes les moins éloignées du marché du travail) ;
  - la modulation générerait une charge de travail trop importante pour les UT qui auraient du coup la tentation de ne pas s'en servir et de décider de montants moyens uniformes.
- ◆ concernant les avantages :
- il n'est pas efficient de verser des aides financières de manière forfaitaire sans tenir compte de l'activité des structures bénéficiant des subventions et des résultats de la mission qui leur a été confiée. Autrement, il s'agit d'un financement « à l'aveugle » ;
  - la modulation doit permettre de « mettre le dispositif sous tension » et d'améliorer ses performances en termes de retour à l'emploi des salariés concernés ;
  - il est peu cohérent de ne pratiquer la modulation des crédits que sur la plus petite partie des ressources consacrées par l'État à l'IAE ;
  - les services de l'État ont été capables de mettre en place des dispositifs de modulation pour les aides à la structure des AI et des ACI. Les DIRECCTE d'Alsace et du Nord-Pas-de-Calais ont par exemple élaboré des barèmes avec plusieurs critères attribuant une pondération différente à chacun des critères<sup>12</sup> ;
  - l'exemple du dispositif de financement des entreprises adaptées montre qu'un système de modulation est possible sur une partie des subventions (voir encadré ci-dessous) ;
  - la modulation constituerait un outil aux mains des services de l'État pour donner au dialogue de gestion le véritable contenu qui lui manque actuellement ;
  - la modulation permettrait de mieux tenir compte des règles d'intervention du FSE qui posent de multiples problèmes d'application (le montant forfaitaire de l'aide au poste pour les EI est ainsi peu justifiable au regard de la réglementation communautaire)<sup>13</sup>.

En définitive, la mission considère que la voie de la modulation doit être poursuivie.

Le rapport IGAS/IGF de mai 2006 consacré aux ACI préconisait d'ailleurs un montant plancher qui augmenterait *en fonction des caractéristiques des publics accueillis du point de vue de l'éloignement à l'emploi mais aussi en fonction des performances des structures en termes de sorties positives.*

---

<sup>12</sup> Pour davantage de précisions sur la modulation de l'aide à l'accompagnement versée aux ACI et aux AI, cf. annexe n°1.

<sup>13</sup> Pour davantage de précisions sur les difficultés liées aux financements du FSE, cf. annexe n°4.

**Encadré 2 : Le financement des entreprises adaptées**

La loi 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées transforme les ateliers protégés en entreprises adaptées (article 38 de la loi).

Les entreprises adaptées « permettent aux travailleurs handicapés, à efficience réduite, d'exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités. Ces structures doivent favoriser le projet professionnel du salarié handicapé en vue de sa valorisation, de sa promotion et de sa mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises » (décret du 13 février 2006).

Plusieurs textes ont défini les modalités de financement des entreprises adaptées dont notamment l'arrêté du 13 février 2006 relatif aux conditions d'attribution de la subvention spécifique aux entreprises adaptées et centres de distribution de travail à domicile et la circulaire DGEFP 2006/08 du 7 mars 2006 relative aux entreprises adaptées et centres de distribution de travail à domicile.

Deux types d'aide interviennent :

- ◆ une aide au poste égale à 80 % du SMIC brut destinée à compenser l'efficience réduite des travailleurs handicapés ;
- ◆ une subvention spécifique (remplaçant l'ancienne subvention d'accompagnement et de développement) attribuée pour tenir compte des surcoûts générés par l'emploi de travailleurs handicapés. Cette subvention est décomposée en 3 parties :
  - une base forfaitaire fixée à 900 € par TH
  - une partie sur critères. Cette composante est « destinée à aider la structure à mettre en œuvre une politique de modernisation économique et sociale ». Trois critères sont retenus :
    - le développement économique de la structure (avec un plafond de 1 100 € par TH) pour tenir compte des investissements réalisés par la structure ;
    - le maintien de TH vieillissants avec une majoration de 600 € par TH de 50 à 55 ans et 1060 € par TH de 56 ans et plus ;
    - la mobilité professionnelle (4 600 € par TH) destinée à encourager les entreprises adaptées à faire évoluer les TH vers les entreprises du milieu ordinaire.
  - une partie sur projets : il peut s'agir par exemple d'une extension de la structure, d'une activité nouvelle, d'un développement de la politique commerciale... Aucun montant précis n'est indiqué. Cette aide peut être décidée dans la limite des crédits disponibles.

Pour 2012, la part variable représente 55 % du montant des crédits destinés aux EA (40,6 millions d'euros).

*Source : traitement mission*

Mais la modulation n'est envisageable que si certaines conditions sont remplies.

**3.2. La modulation ne concernerait qu'une partie du montant de l'aide au-delà d'un socle garanti**

La mission propose de mettre en place une modulation de l'aide généralisée au poste d'insertion. Cette modulation ne concernerait qu'une partie du montant total, au-delà d'un « socle » correspondant à la mission confiée par le service public à un partenaire, acteur de l'IAE, pour accompagner un certain nombre de salariés éloignés du marché de l'emploi.

Ce socle apporte à la structure la sécurité financière dont elle a besoin pour organiser ses activités dans la durée sans craindre la remise en cause globale de l'aide apportée par l'État. La partie modulée viendrait donc compléter ce socle en fonction de critères liés aux caractéristiques et à l'efficacité de la structure au regard de la mission de réinsertion professionnelle qu'elle a décidé de remplir.

## Annexe VIII

La détermination du montant de la partie socle est cruciale. Dans le cadre de ses travaux, la mission a reçu de très nombreuses contributions des représentants du secteur tendant à décortiquer les coûts liés à la prise en charge de salariés en insertion et au besoin, d'après eux, non contestable d'accroître fortement le montant des aides accordés par l'État. Ainsi, le CNEI évalue le montant de l'aide au poste pour les EI à 13 356 € (soit +38 %) et pour les ETTI à 53 724 € (+5,3 %) pour 12 ETP. Ces montants ont été calculés à partir d'une analyse des surcoûts liés selon le CNEI à l'emploi de personnes en difficultés : sous productivité, *turnover*, encadrement renforcé, gâchis de matériel, absentéisme.

Si la mission partage l'analyse du CNEI et des autres représentants du secteur indiquant que faire travailler des personnes qui rencontrent de nombreuses difficultés sociales et professionnelles représente des coûts supplémentaires par rapport à l'emploi d'un salarié intégré sur le marché du travail, elle ne reprend pas à son compte les calculs avancés par les têtes de réseaux compte tenu de l'impossibilité d'objectiver les éléments de chiffrage fournis.

L'expérimentation menée par la DGEFP en 2010 a d'ailleurs souligné l'amplitude des écarts des coûts d'insertion qui affecte toutes les catégories de structures. Elle a mis en évidence des écarts qui vont du simple au double (du simple au triple pour les AI) en prenant les 20 % des structures les moins chères et les 20 % des structures les plus chères<sup>14</sup>.

Il n'apparaît donc pas possible de faire état d'un chiffre ou même d'une fourchette de surcoûts liés à la fonction d'insertion qui permettrait d'asseoir de manière suffisamment robuste le financement public.

La mission est partie des considérations suivantes :

- ◆ les demandes d'augmentation portées par les têtes de réseaux ne peuvent être prises en compte en l'état dans un contexte de très forte tension budgétaire et alors que l'examen de la situation financière des structures ne les justifie pas ;
- ◆ compte tenu de la bonne situation financière de la moyenne des EI et des ETTI, la mission ne préconise par l'indexation des montants du socle ;
- ◆ la modulation, destinée à accompagner les efforts qui seront demandés aux structures en termes de résultat, n'a de sens que si elle représente une partie significative des montants versés ;
- ◆ la mission est donc partie des montants réels actuellement constatés<sup>15</sup>.

**Tableau 4 : Financement État actuel des dispositifs**

Type de structure	EI	ETTI	AI	ACI
Coût théorique actuel en €	9681	4250	Nd	Nd
Financement Etat en M d'€	94,1 +28,6	32,7	15,8	441,7
Nombre d'ETP	12 674	7284	13 244	22 466
Coût/ETP en €	9681	4489	1193	19 661

*Source : traitement mission*

C'est donc sur ces bases que les montants proposés pour la partie « socle » et pour la partie « modulation » ont donc été calculés.

<sup>14</sup> Pour davantage de précisions sur l'expérimentation menée en 2010, cf. annexe n°1.

<sup>15</sup> Voir annexe II.

### 3.3. Deux scénarios sont envisageables selon que l'État décide d'augmenter ou de stabiliser les crédits consacrés à l'IAE

La mission a élaboré deux scénarios : un scénario à coût budgétaire constant et un scénario avec une augmentation des crédits consacrés par l'État au dispositif de l'IAE de 38 millions d'euros qui représente 6,5 % du montant qui y est actuellement consacré<sup>16</sup>.

La proposition à coût constant est la suivante :

**Tableau 5 : Proposition de répartition de modulation entre la part fixe et la part modulée**

Montant par ETP en €	EI	ETTI	AI	ACI
Socle	8500	3800	1000	17 196
Montant modulé	2362	1378	386	4930
Mini	8500	3800	1000	17 196
Maxi	10 862	5178	1386	22 126
Moyenne	9681	4489	1193	19 661
Évolution moyenne/coût actuel	0	0	0	0
Évolution mini/coût actuel	- 12 %	- 15 %	- 16 %	- 12,5 %
Montant modulé/socle	28 %	36 %	38 %	28 %

Source : traitement mission

La proposition avec une augmentation des crédits de 38 millions d'euros est la suivante :

**Tableau 6 : Proposition de modulation de la mission par ETP**

Montant par ETP	EI	ETTI	AI	ACI
Socle	9 000	4 000	1 000	18 261
Montant modulé	4 000	1 200	500	4565
Mini	9 000	4 000	1 000	18 261
Maxi	13 000	5 200	1 500	22 826
Moyenne	11 000	4 600	1 250	20 544
Évolution moyenne/coût actuel	+ 13 %	+2,5 %	+ 4,8 %	+ 4,5 %
Évolution mini/coût actuel	-7,0 %	-10,9 %	-16,2 %	-7,1 %
Montant modulé/socle	44 %	33 %	50 %	25 %

Source : traitement mission

Ces deux scénarios appellent les commentaires suivants :

- ◆ pour les quatre catégories de SIAE, les propositions de financement sont calculées en montant par ETP ;
- ◆ le montant maximum est égal au socle plus la totalité de la partie modulable ;
- ◆ le montant minimum est égal au socle plus une partie modulable à 0. Il est clair qu'il s'agit d'un montant théorique, il est peu concevable qu'une structure ait la cotation la plus faible sur la totalité des critères retenus ;
- ◆ inversement, il est peu réaliste de considérer que des structures recevraient le montant maximum. Cela supposerait qu'elles aient obtenu le score maximum sur tous les critères ;
- ◆ au total, on peut considérer que la très grande majorité percevrait entre 80 % et 120 % du montant moyen ;
- ◆ dans les deux scénarios, la partie modulable est très significative, ce qui donne des marges de manœuvre importantes à utiliser dans le cadre du dialogue de gestion ;

<sup>16</sup> Crédits État, contrats aidés inclus, hors FSE et hors exonérations.

## Annexe VIII

- ◆ dans le scénario à coût constant, le minimum théorique est en diminution par rapport aux montants actuellement constatés d'un pourcentage compris entre 12 et 16 %. Il est très improbable que des structures n'aient aucun supplément au titre des critères de modulation. On peut donc considérer que la quasi-totalité des structures recevront au moins ce qu'elles perçoivent en moyenne aujourd'hui ;
- ◆ dans le scénario à coût constant, la moyenne proposée est égale au montant actuel.

**Tableau 7 : Coût de la modulation proposée**

	EI	ETTI	AI	ACI
Nombre d'ETP (1)	12 674	7384	13 244	22 466
Coût actuel (2)	9681	4489	1193	19 661
Coût moyen proposé (3)	11 000	4600	1250	20 544
Surcoût (4) = (3) - (2)	1319	111	57	883
Coût budgétaire arrondi (en millions d'euros) (6) = (1) X (4)	16,7	0,8	0,75	19,8

*Source : traitement mission*

Le coût budgétaire total du scénario avec augmentation des crédits s'élève à 38 millions d'euros.

### **3.4. La mission préconise de ne pas utiliser les 10 millions d'euros supplémentaires votés lors des débats sur le PLF 2013 pour augmenter immédiatement le nombre de places**

La mission a analysé l'opportunité d'utiliser immédiatement les 10 M€ voté dans le PLF 2013 pour augmenter le nombre de places dans les structures.

Ces 10 M€ peuvent permettre théoriquement de créer :

- ◆ 1 032 ETP en EI ;
- ◆ ou 305 ETP en ACI ;
- ◆ ou 2 226 ETP en ETTI.

Ce scénario aurait le mérite de réduire l'écart entre l'offre et les besoins d'IAE et d'apporter une réponse immédiate à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi sur la période récente.

Il est toutefois écarté par la mission pour les raisons suivantes :

- ◆ la priorité doit être la réforme structurelle des modes de financement ;
- ◆ les crédits ont explicitement été votés pour contribuer au financement de cette réforme ;
- ◆ ce scénario pourrait conduire *in fine* au report de la réforme structurelle du fait du contexte budgétaire contraint.

La mission considère également qu'au regard de son efficacité actuelle et de l'investissement public déjà mobilisé, l'augmentation immédiate du nombre de places en IAE n'est pas pleinement justifiée. Une plus grande efficacité du secteur, la mise en place d'outils d'évaluation, la réforme du pilotage, le recentrage du dispositif sur les publics les plus en difficultés et la mise en place de financements modulés constituent en effet un préalable essentiel au développement du secteur à l'avenir.

Cependant, une option complémentaire immédiatement applicable pourrait être mise en œuvre et consisterait « à gagner » des ETP supplémentaires en EI et en ETTI grâce à une sur programmation des postes conventionnés, qui au final ferait rapprocher le taux de consommation des crédits de 100 %. Cela permettrait en effet, d'utiliser les crédits non consommés, pourtant votés en loi de finance initiale, pour augmenter le nombre de places dans les structures.

A moyen terme, le déploiement de la réforme structurelle pourra ensuite utilement être suivi d'une augmentation du nombre de places.

### 3.5. Les critères de la modulation doivent être centrés sur l'objectif d'insertion des structures

Plusieurs critères de modulation ont été examinés par la mission en prenant notamment en compte les propositions émanant des quatre départements ayant participé à l'expérimentation de 2010.

#### ◆ Critère lié à la nature de l'activité de la structure

Il s'agit de prendre en compte le fait que les besoins d'encadrement technique des salariés en insertion varient en fonction de l'activité de la structure.

Tant les représentants des SIAE que les services de l'État ont souligné auprès de la mission que le ratio d'encadrement salariés en insertion/encadrant technique était variable selon les secteurs professionnels.

Ainsi, le conseil général du Doubs utilise les ratios suivants :

- blanchisserie : 1 encadrant pour 9 ETP en insertion ;
- environnement entretien : 1 pour 8 ;
- maraichage : 1 pour 7 ;
- recyclage fripes : 1 pour 7 ;
- bâtiment : 1 pour 6 ;
- équidé : 1 pour 5.

De même, le CNEI estime que les taux d'encadrement vont de 50 % à 68 % en fonction de l'activité poursuivie<sup>17</sup>. Les contraintes liées à l'encadrement seront différentes selon qu'il s'agit d'une activité se déroulant sur un seul lieu ou sur plusieurs (entretien d'espaces verts par exemple) ou selon qu'il s'agit d'une participation à la production *in situ* ou de mise à disposition d'utilisateurs dispersés géographiquement.

Toutefois, un tel critère paraît difficile à utiliser dans la mesure où les éléments de calcul sont extrêmement variables et dépendent d'autres facteurs. Ainsi, s'agissant du BTP, il a été indiqué à la mission que le taux d'encadrement était en fait variable selon le type de matériau utilisé (bois, béton...). Autre exemple : pour une activité de recyclage de matériels électroniques, le besoin d'encadrement sera différent pour les personnes chargées de récupérer le matériel sur un quai de déchargement et celles chargées de récupérer les écrans plats.

Prendre en compte la nature de l'activité de la structure conduirait à élaborer une grille complexe et contestable. C'est la position exprimée par la DGEFP<sup>18</sup> qui souligne *les grandes difficultés (qu'il y aurait) compte tenu de la très grande hétérogénéité des structures et des critères pour pouvoir imaginer une modulation liée aux coûts sans tomber dans une mécanique ultra complexe et impossible à mettre en œuvre par les services.*

---

<sup>17</sup> Note 3 de la contribution préparée par le CNEI pour la mission.

<sup>18</sup> Note du 25 juin 2010.

Au total, la mission ne recommande pas de retenir ce critère.

### ◆ Critère lié à l'adéquation de l'activité de la structure aux besoins d'un territoire

Il s'agirait de tenir compte des besoins de couverture d'un territoire par les différentes catégories de SIAE (zones rurales, zones urbaines en difficultés...). La mission a souligné dans l'annexe 1 la mauvaise répartition des structures et les taux de couverture éminemment variables par rapport aux besoins. Il s'agirait également d'évaluer dans quelle mesure l'activité projetée ou menée par la structure répond à des besoins économiques (besoins non satisfaits, développement d'activités « vertes »...) ou permet de préparer des salariés en insertion à des emplois difficiles à pourvoir et pour lesquelles les entreprises classiques peinent à trouver des candidats.

S'agissant des métiers en tension, il faut se défaire d'une vision mécanique qui voudrait qu'un salarié en insertion employé dans un secteur ne puisse retrouver un emploi que dans ce même secteur. Le passage par le dispositif de l'IAE vise à redonner à des personnes éloignées de l'emploi les mécanismes et comportements leur permettant de trouver un travail en entreprise. Ce réapprentissage peut s'accomplir dans d'autres domaines que ceux vers lesquels ils pourront aller et la « transférabilité » des savoir-être et savoir-faire peut jouer. Ce raisonnement est moins pertinent pour la formation pré qualifiante ou qualifiante qui vise clairement à former une personne à un métier ou un ensemble de métiers donnés.

La prise en compte de ce critère doit jouer sur le conventionnement d'une structure par l'administration. Ainsi, l'administration doit user de cet outil pour obtenir une répartition la plus pertinente possible entre les différents types de structures et les différents bassins d'emploi<sup>19</sup>.

S'agissant de la modulation de l'aide au poste, elle peut utilement prendre en considération le critère de l'adéquation de l'activité par rapport aux besoins au démarrage de la structure : la modulation permettrait de donner un coup de pouce financier pour encourager un porteur de projet à développer une nouvelle structure ou une nouvelle activité. La modulation pourrait jouer en ce sens sur les deux premières années après le lancement.

Il serait également possible de tenir compte de ce critère non pas dans le cadre de la modulation mais dans le versement d'une aide ponctuelle financée par le FDI. Cela suppose que les crédits réservés au FDI, qui joue actuellement le rôle de variable d'ajustement des crédits consacrés au dispositif de l'IAE, soient suffisants.

La mission préconise de ne pas retenir ce critère pour la modulation et de recourir plutôt à une aide au démarrage du FDI.

### ◆ Critère lié à la situation financière de la structure et à la qualité de sa gestion

Il serait difficile de sélectionner ce type de critère :

- si la structure rencontre des difficultés financières, utiliser la modulation pour limiter le montant de subvention aggraverait ses difficultés ;
- inversement, si une structure est en bonne santé financière, l'augmentation des subventions ne se justifie pas (sauf pour l'accompagner dans un nouveau projet) ;
- utiliser la modulation pour augmenter les financements d'une structure en difficulté serait constitutif d'une « prime à la mauvaise gestion » ;
- inversement, baisser les financements d'une structure en bonne santé n'incite pas à rechercher des résultats financiers positifs.

La mission ne préconise donc pas de retenir ce critère.

---

<sup>19</sup> Pour davantage de précisions sur la procédure de conventionnement, cf. annexe n°3.

◆ **Critère lié au profil des salariés en insertion**

Comme souligné dans l'annexe n°5, le dispositif d'IAE n'est pas assez tourné vers les personnes qui en ont le plus besoin (demandeurs d'emploi de longue durée, voire de très longue durée, bénéficiaires de l'ASS, du RSA...). De plus, la mission n'a pas constaté de différence majeure entre le profil des salariés recrutés par les ACI et ceux employés par des EI.

Comme dans le dispositif d'aide aux entreprises adaptées qui attribue une partie de la part variable de la subvention spécifique pour les travailleurs handicapés âgés (voir encadré supra), il pourrait être tenu compte des publics prioritaires au niveau national et au niveau de chaque bassin d'emploi avec une modulation de l'aide en fonction des caractéristiques de personnes accueillies. La modulation permettrait de peser sur les structures pour les inciter à privilégier tel ou tel public.

La définition du profil des personnes à privilégier dans l'accès à l'IAE n'est pas évidente : le plus souvent, des critères strictement administratifs (durée du chômage, âge, niveau de qualification, bénéficiaire du RSA ou de l'ASS...) sont utilisés pour définir les cibles des mesures pour l'emploi. Ainsi, la loi relative aux emplois d'avenir définit les bénéficiaires par l'âge, le niveau de formation (qui doit être inférieur à IV), le lieu de résidence (zone urbaine sensible ou zone de revitalisation rurale) et, à titre dérogatoire par la durée de chômage (12 mois dans les 18 derniers mois pour les jeunes ayant un niveau de formation de IV ou plus).

S'agissant de l'accès à l'IAE, ce type de critères est nécessaire mais pas suffisant car il ne mesure que partiellement l'ampleur des difficultés rencontrées qui touchent tant à la sphère professionnelle et qu'à la sphère sociale.

La mission considère indispensable d'avancer dans le sens d'une objectivation de ces difficultés et de la mesure de l'éloignement à l'emploi. Certains outils ont été élaborés et sont couramment utilisés pour mesurer les difficultés des personnes accueillies par les SIAE (exemple du sociogramme).

A cet égard, le travail accompli pour mesurer le degré d'autonomie des personnes âgées est un bon exemple. Dans ce domaine, les services de l'État ont élaboré la grille AGGIR qui permet de mesurer le degré de dépendance de la personne et d'en tirer des conséquences sur la prise en charge financière constituée par l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA).

**Encadré 3 : La grille AGGIR**

La grille AGGIR (autonomie, gérontologie, groupe iso-ressources) permet d'évaluer le degré de dépendance du demandeur de l'allocation personnalisée d'autonomie. Cette grille s'appuie sur critères dont 10 sont considérés comme discriminants et 7 comme illustratifs.

Les critères discriminants sont les suivants :

- cohérence
- orientation
- toilette
- habillage
- alimentation
- élimination
- transfert
- déplacement à l'intérieur
- déplacement à l'extérieur
- communication à distance

Les variables illustratives sont les suivantes :

- gestion
- cuisine
- ménage
- transport

## Annexe VIII

- achats
- suivi du traitement
- activités de temps libre

Chaque variable fait l'objet d'une cotation en fonction du degré d'autonomie :

- fait seul spontanément et totalement et habituellement et correctement
- fait seul non spontanément et/ou partiellement et/ou habituellement et/ou correctement
- ne fait seul ni spontanément ni totalement ni habituellement ni correctement

Cette évaluation conduit à positionner la personne âgée dans un groupe IsoRessources. 6 groupes sont ainsi été définis : du groupe 1 pour les personnes très dépendantes au groupe 6 pour les personnes très autonomes.

Seuls les groupes 1 à 4 ouvrent droit à l'APA. Les personnes classées en groupe 5 ou 6 peuvent bénéficier d'une aide ménagère.

*Source : mission*

Un autre exemple peut être examiné : le score EPICES (évaluation de la précarité et des inégalités de santé dans les centres d'exams de santé), indicateur de précarité utilisé par les Centres d'exams de santé financés par l'assurance maladie.

Cet indicateur prend en compte le caractère multidimensionnel de la précarité. Construit en 1998 à partir d'un questionnaire portant sur plusieurs dimensions de la précarité : emploi, revenus, niveau d'études, logement. Les méthodes statistiques d'analyse factorielle des correspondances et de régression multiple ont permis de sélectionner, parmi 42 questions les 11 qui résument à 90 % la situation de précarité d'un sujet. La réponse à chaque question est affectée d'un coefficient, la somme des 11 réponses donne le score EPICES. Le score est continu et varie de 0 (absence de précarité) à 100 (maximum de précarité).

### Encadré 4 : Calcul du score EPICES

Le score EPICES se calcule grâce à la grille suivante :

**Tableau 8 : Calcul du score EPICES**

N°	Question	Oui	Non
1	Rencontrez-vous parfois un travailleur social ?	10,06	0
2	Bénéficiez-vous d'une assurance maladie complémentaire ?	-11,83	0
3	Vivez-vous en couple ?	-8,28	0
4	Êtes-vous propriétaire de votre logement ?	-8,28	0
5	Y-a-t-il des périodes dans le mois où vous rencontrez de réelles difficultés financières à faire face à vos besoins (alimentation, loyer, EDF...) ?	14,80	0
6	Vous est-il arrivé de faire du sport au cours des 12 derniers mois ?	-6,51	0
7	Êtes-vous allé au spectacle au cours des 12 derniers mois ?	-7,10	0
8	Êtes-vous parti en vacances au cours des 12 derniers mois ?	-7,10	0
9	Au cours des 6 derniers mois, avez-vous eu des contacts avec des membres de votre famille autres que vos parents ou vos enfants ?	-9,47	0
10	En cas de difficultés, il y a t-il dans votre entourage des personnes sur qui vous puissiez compter pour vous héberger quelques jours en cas de besoin ?	-9,47	0
11	En cas de difficultés, il y a t-il dans votre entourage des personnes sur qui vous puissiez compter pour vous apporter une aide matérielle ?	-7,10	0
	Constante	75,14	
	Total		

*Source : le score EPICES*

Il faut impérativement que toutes les questions soient renseignées.

Chaque coefficient est ajouté à la constante si la réponse à la question est oui.

Exemple : Pour une personne qui a répondu oui aux questions 1, 2 et 3, et non aux autres questions :

$$EPICES = 75,14 + 10,06 - 11,83 - 8,28 = 65,09$$

*Source : le score EPICES*

## Annexe VIII

Au total, le critère lié au profil des salariés en insertion doit être retenu car il constituera un aiguillon pour l'ensemble des acteurs pour concentrer leurs efforts sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Ce critère doit jouer différemment pour les différentes catégories de structures et doit être mis en relation avec le critère de résultats : il n'est pas possible de demander aux structures de prendre en charge les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi et, dans le même temps, de requérir des taux de retour à l'emploi très élevés...

### ◆ **Critère lié aux efforts déployés par la structure pour favoriser l'insertion professionnelle**

Il s'agit de prendre en compte plusieurs éléments liés aux efforts déployés par la structure pour remplir la mission d'insertion professionnelle qui lui a été confiée par la puissance publique, comme par exemple les points suivants :

- recours aux services d'un travailleur social ou d'un psychologue pour rencontrer les salariés en insertion et les aider à régler les difficultés périphériques à l'emploi, fréquence des rendez-vous ;
- accès à la formation ;
- mobilisation des prestations proposées par Pôle Emploi (évaluation en milieu de travail, sessions de technique de recherche d'emploi...) ;
- mise en place de réseaux de parrainage, de passerelles entre SIAE et/ou avec les entreprises classiques ;
- remise de livret de parcours, d'attestation de compétence en fin de parcours ;
- organisation d'un suivi à trois mois ou à six mois après la sortie du salarié en insertion ;
- etc.

La mission préconise donc de retenir ce critère. La DGEFP devrait élaborer une grille nationale listant les critères à examiner tout en laissant au niveau local le soin de décider des manières de l'apprécier.

### ◆ **Critère lié aux résultats obtenus en termes de retour à l'emploi et de progrès en matière d'employabilité<sup>20</sup>**

Le financement public consacré à cette politique n'a de justification que si les personnes prises en charge voient leurs chances d'accéder durablement au marché du travail significativement accrues. La mesure des résultats obtenus en la matière est indispensable. Les instructions de la DGEFP fixant des objectifs de retour à l'emploi (en distinguant emploi durable et emploi de transition) et de sortie positive vont dans ce sens. Mais ces instructions ne sont toutefois assorties d'aucune conséquence financière. Cela ôte une grande partie de leur efficacité.

Même si les représentants du secteur de l'IAE ont fortement marqué leur réticence par rapport à la prise en compte de ce critère pour moduler les financements, la mission considère qu'il contribuerait à une meilleure gestion des ressources publiques et les inciterait à accroître leur efficacité au regard de la mission pour laquelle les structures de l'IAE sont financées.

Un tel critère est utilisé dans le financement des entreprises adaptées (voir encadré supra) avec un « bonus financier » lié au placement des travailleurs handicapés.

Les services de la DGEFP ont élaboré en 2011 un projet de « contrat de performance » qui aurait lié le versement d'une aide financière spécifique d'un montant fixé à 40 000 euros par structure à la progression des résultats d'insertion.

---

<sup>20</sup> La mission IGAS/IGF de 2006 consacrée aux ACI faisait cette même proposition.

## Annexe VIII

Par ailleurs, la DGEFP a récemment lancé deux expérimentations<sup>21</sup> pour lesquelles un financement supplémentaire est accordé aux structures qui s'engagent à améliorer les résultats en termes d'insertion de leurs salariés.

Mais comme indiqué pour la prise en compte des profils des salariés accueillis, il convient d'apporter beaucoup d'attention aux indicateurs retenus pour faire jouer ce critère :

- le devenir des salariés sortant des SIAE ne doit pas être apprécié le lendemain de leur départ comme c'est le cas actuellement. Que ce soit à la sortie de stages de formation ou de l'obtention de diplômes, il est courant d'évaluer le taux d'insertion à six mois. Cela est d'autant plus nécessaire que le marché de l'emploi se tend et que la durée nécessaire pour trouver un poste se rallonge. Par ailleurs, comme indiqué dans l'annexe 5, la reprise d'emploi mesurée à six mois par la DARES en 2002<sup>22</sup> montre un taux de retour à l'emploi bien supérieur à celui mesuré à l'issue de l'emploi en SIAE. Il faut donc évaluer le devenir des salariés à six mois ;
- comme prévu par la DGEFP, il est pertinent de distinguer plusieurs niveaux d'appréciation : emploi durable/emploi de transition/sortie positive ;
- ces objectifs doivent être différents d'une catégorie de structure à l'autre. Compte tenu des différences des publics théoriquement accueillis, les exigences doivent par exemple être plus grandes pour les EI que pour les ACI ;
- comme indiqué par la circulaire DGEFP du 10 décembre 2008, l'appréciation des taux de retour à l'emploi doit être « contextualisée » et s'apprécier par rapport au bassin d'emploi considéré ;
- actuellement, la rubrique utilisée par l'enquête de la DARES « *autre sortie revendiquée comme positive par la structure* » semble peu claire sur son contenu. Il conviendrait que la DGEFP arrête après discussion avec les représentants du secteur une liste des situations pour lesquelles on estime que le salarié a franchi une étape qui le rapproche de l'emploi et /ou lève un frein à la reprise d'emploi : obtention du permis de conduire, obtention d'un logement, garde d'enfant solutionnée... Ces types de rubriques figurent dans le tableau de suivi de la DIRECCTE de Franche Comté ;
- enfin, il convient de compléter ce dispositif de suivi par un indicateur de progrès en termes d'employabilité. De même qu'il est souhaitable de disposer d'un outil d'évaluation des difficultés rencontrées par les personnes rentrant dans le dispositif, il est nécessaire de pouvoir utiliser cet outil pour mesurer les progrès accomplis, la résolution des problèmes périphériques à l'emploi et le gain en termes de distance au marché de l'emploi. Ainsi, le sociogramme figure dans le document servant de support au dialogue de gestion en Alsace.

La modulation proposée est donc relativement simple. Elle ne prend pas en compte des éléments qui touchent à l'organisation de la structure ou à son positionnement sur le marché (éléments qui, selon la mission, relèvent de la libre gestion des responsables) ; elle prend en compte ce qui justifie l'apport de fonds publics : la prise en charge de publics en difficultés, l'efficacité de l'appui apporté en termes de réinsertion professionnelle.

Les propositions de la mission concernant les critères de la modulation sont résumées dans le tableau suivant :

---

<sup>21</sup> Pour davantage de précisions sur ces expérimentations, cf. annexe n°1.

<sup>22</sup> Premières informations et premières synthèses – juin 2003 N° 26-1.

Tableau 9 : Critères de modulations

Critères proposés	Critères écartés
Profil des personnes accueillies	Nature de l'activité
Effort d'insertion	Qualité de la gestion
Résultats en termes d'insertion <sup>23</sup>	Adéquation aux besoins <sup>24</sup>

Source : Traitement mission

Les critères proposés sont tous liés à la valeur ajoutée des structures et non à leur fonctionnement interne : quelles personnes sont accueillies, comment sont-elles accompagnées, que deviennent-elles à l'issue du passage en IAE ?

Dans un souci de simplicité, il est proposé d'accorder la même importance aux trois critères proposés, soit 33 % pour chacun, dans l'évaluation de chaque structure pour déterminer le montant de la part modulée auquel elle pourra prétendre.

### 3.6. La mise en œuvre de la modulation doit laisser une place importante au niveau local

La mise en œuvre d'un dispositif de modulation implique que soient clairement définis les rôles respectifs du niveau national (DGEFP), régional (DIRECCTE) et local (UT). A cet égard, deux risques opposés peuvent être soulignés :

- ◆ laisser le soin au niveau national de tout décider ;
- ◆ inversement, donner toute latitude d'action aux échelons locaux.

Tout décider au plan national conduirait clairement au système bureaucratique redouté par les têtes de réseaux. Cela impliquerait de faire jouer les critères de manière uniforme sans donner les marges de manœuvre permettant l'adaptation aux diverses réalités locales et en vidant de sa substance le dialogue de gestion dont l'enrichissement était l'une des justifications de la modulation.

Inversement, laisser au niveau local la capacité de décider de toutes les variables du dispositif de modulation entraînerait des pratiques très disparates et donc une inégalité de traitement des structures en fonction de leur localisation.

C'est donc une voie intermédiaire que la mission propose et qui consiste à laisser le soin au niveau national de définir les grandes lignes de la modulation en laissant une marge de manœuvre aux niveaux locaux pour la faire vivre.

La proposition de la mission est résumée dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Mise en œuvre opérationnelle de la modulation

Niveau géographique	Responsabilités	Exemples
DGEFP après avis des DIRECCTE et consultation du CNIAE	Liste des critères de modulation pondération Objectifs nationaux (fourchette)	Résultat - sortie dynamique : entre 50 et 60 % pour les EI, entre 40 et 50 % pour les ACI
DIRECCTE après avis des UT et consultation des représentants régionaux des SIAE	Définition précise des modalités d'appréciation de chacun des critères Objectif régional (dans le cadre de la fourchette nationale)	Public accueilli : CLD + 2, BRSA, Zones A et B Résultat : sortie dynamique 40 % zone A, 55 % zone B

<sup>23</sup> Mesurés comme indiqué ci-dessus à travers les taux de retour à l'emploi et les progrès en termes d'employabilité.

<sup>24</sup> Comme indiqué supra, critère non retenu dans le cadre de la modulation mais pouvant déclencher le versement de crédits du FDI.

## Annexe VIII

Niveau géographique	Responsabilités	Exemples
UT après consultation du CDIAE et dans le cadre du dialogue de gestion	Appréciation des critères à chaque SIAE	

*Source : Traitement mission.*

La mise en œuvre de ce système nécessite qu'un effort important et poursuivi dans la durée soit engagé par l'État pour former les agents des DIRECCTE et des UT chargés de son application et pour animer le réseau de ces agents autour du financement de l'IAE.

L'envoi de circulaires et d'instructions ne suffit pas et il faut prévoir de réunir les agents des services extérieurs, répondre à leur interrogations, faciliter les échanges de pratiques et le suivi de la mise en œuvre du nouveau dispositif. Cela devra être organisé au niveau national, régional et interrégional.

La mission considère que le calendrier suivant pourrait être envisagé : à partir du deuxième trimestre 2013, concertation avec les têtes de réseau en vue de la mise en œuvre de la réforme ; début 2014 : mise en place effective du nouveau mode de financement des SIAE.

**Proposition n° 1 : Mettre en place une aide au poste généralisée à l'ensemble des structures de l'IAE avec une partie « socle » et une partie modulée suivant trois critères : profil des personnes recrutées, effort d'insertion, résultats en termes de retour à l'emploi et de gains en employabilité (chaque critère comptant pour 33 % de la partie modulée).**



# PIÈCES JOINTES



# **LISTE DES PIÈCES JOINTES**

**PIÈCE JOINTE 1      LETTRE DE MISSION**

**PIÈCE JOINTE 2      LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**





Ministère de l'Economie  
et des Finances

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la  
Formation Professionnelle et  
du Dialogue Social

Ministère délégué chargé de  
l'Economie Sociale et Solidaire  
et de la Consommation

Les Ministres

Paris, le 16 JUIL. 2012

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

Le Ministre du Travail, de l'Emploi,  
de la Formation Professionnelle et  
du Dialogue Social

Le Ministre délégué chargé  
de l'Economie sociale et solidaire et  
de la Consommation

à

Monsieur le Chef de service  
de l'Inspection Générale des Affaires sociales  
Monsieur le Chef de service  
de l'Inspection Générale des Finances

Objet : Refonte du financement des structures d'insertion par l'activité économique

Le Président de la République s'est engagé à renforcer et développer l'insertion par l'activité économique qui, conformément à l'article L.5132-1 du code du travail, « a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ». A cette fin, il a signé le « Pacte de l'insertion » qui prévoit un accompagnement du secteur avec un objectif de 25 à 30 % de contrats d'insertion supplémentaires.

Aujourd'hui, environ 4000 structures (SIAE) accueillent chaque année quelques 200 000 personnes, représentant près de 70 000 ETP sur l'année, et les accompagnent afin d'assurer leur retour à l'emploi. Diverses dans leurs modèles économiques et par leurs statuts juridiques, ces SIAE bénéficient de concours financiers émanant de différents acteurs publics :

- pour l'année 2012, les financements de l'Etat à destination des structures d'IAE s'élèvent à environ 750 millions d'euros en loi de finances initiales (programme 102), dont 197 M€ de crédits fléchés et 550 M€ pour les contrats aidés dans les ateliers et chantiers d'insertion (aide à hauteur de 105 % du salaire brut). Pour bénéficier du soutien de l'Etat, les structures concluent une convention avec le préfet de département, suite à un dialogue sur la base d'un projet d'insertion. Des objectifs de retour à l'emploi sont obligatoirement négociés depuis 2009, avec pour objectif d'atteindre 60 % de sorties dynamiques (emploi et formation) et 25 % en emploi durable ;

- les crédits du fonds social européen (FSE) sont également mobilisés, à hauteur d'environ 80M€ par an sur la programmation 2007-2013 ;
- enfin, les collectivités territoriales (principalement les conseils généraux) contribuent également au soutien et au développement des SIAE.

En 2008, lors du Grenelle de l'insertion, les acteurs ont souhaité organiser la sortie d'un système d'aide forfaitaire (aide au poste pour les entreprises d'insertion, contrats aidés pour les ateliers et chantiers d'insertion), et se sont prononcés en faveur de la généralisation d'une « aide au poste modulable et encadrée ».

La mise en œuvre de la démarche expérimentale des modalités de financement a démarré fin mars 2010 dans quatre départements (Doubs, Gironde, Haut-Rhin, Rhône) avec une centaine de structures volontaires. Dans chaque territoire un comité de pilotage local a été mis en place, sous l'autorité conjointe d'un représentant de l'Etat et d'un représentant du conseil général. Pour conduire cette expérimentation, un outil d'analyse budgétaire a été élaboré devant permettre d'appréhender les coûts liés au projet d'insertion des SIAE et de mettre en évidence les postes d'affectation des subventions des différents financeurs. Les travaux se sont achevés par un comité de pilotage national le 29 juin 2010 qui a conclu que l'expérimentation ne permettait pas de dégager un consensus sur une réforme générale du financement des SIAE.

Toutefois, suite à la demande des représentants du secteur, le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi a annoncé, lors du Conseil National de l'IAE du 13 juillet 2010, la poursuite des travaux, en lien avec ceux conduits dans les groupes de travail du CNIAE, sans débouché à ce jour sur le financement des SIAE.

La réforme du financement des SIAE est donc toujours pendante, sachant que les revendications des acteurs se font plus pressantes eu égard à la non revalorisation des aides aux postes depuis 2002 pour les entreprises d'insertion (EI) et depuis 2005, pour les entreprises de travail temporaire (ETTI). L'urgence est également de mise s'agissant du cofinancement des EI par le Fonds Social Européen (FSE) : en effet, la Commission européenne au titre du Programme opérationnel (PO) FSE national de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » a réalisé des audits et identifié des fragilités<sup>1</sup> qui font peser des risques de non remboursement des sommes déjà déclarées (créant de fait une charge nette sur le budget de l'Etat). La perspective de la prochaine programmation pluriannuelle du FSE rend urgente la remise à plat de l'intervention du Fonds dans le financement des EI et ETTI. Dans un contexte budgétaire très contraint, il s'agit d'optimiser l'articulation des sources de financement européennes, nationales et locales, sans charges administratives excessives pour les structures.

Compte tenu de la complexité du sujet, qui tient à la multiplicité des financements et aux promesses de traitement réitérées dans le temps sans résultat concret, nous avons décidé de vous confier une mission qui aura pour objet de procéder, d'une part, à un état des lieux de l'ensemble des financements publics alloués. Dans ce cadre, vous effectuerez des comparaisons entre les modèles économiques attachés aux différents types de SIAE et s'il y a lieu, les territoires. Vous identifierez également les éventuels doublons et les possibles rationalisations.

.../...

---

<sup>1</sup> Caractère forfaitaire de l'aide, absence de comptabilisation des recettes générées par les opérations, absence de vérification du respect des règles d'encadrement des aides d'Etat

D'autre part, nous attendons des propositions de réforme des modalités de financement des différents types de structures par les crédits de l'Etat et du FSE, avec pour objectifs une mise en œuvre souple et une adaptation aux besoins des SIAE, permettant leur développement au bénéfice des publics les plus éloignés de l'emploi.

Vous pourrez vous appuyer sur les services de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction de l'animation, de la recherche et des études ainsi que sur l'agence des services de paiement. Des enseignements devront également être tirés des travaux d'ores et déjà effectués dans le cadre du CNIAE, des groupes de travail mis en place par la DGEFP et des résultats des expérimentations, ainsi que des entretiens que vous organiserez avec les principales têtes de réseaux et au niveau territorial. Des contacts pourront également être utilement pris avec les services de la Commission européenne dans la perspective de la prochaine programmation du FSE.

Nous souhaitons que le rapport puisse nous être remis dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la présente lettre.

*Pierre Moscovici*

Pierre MOSCOVICI

*Michel Sapin*

Michel SAPIN

*Benoît Hamon*

Benoît HAMON



## **PIÈCE JOINTE N° 2**

### **Liste des personnes rencontrées**



# SOMMAIRE

<b>1. ADMINISTRATIONS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social .....	1
1.2. Ministère de l'économie et des finances .....	2
1.3. Ministère des affaires sociales et de la santé .....	2
1.4. Inspection générale des affaires sociales .....	2
1.5. Inspection générale des finances .....	3
1.6. Pôle emploi .....	3
1.7. Agence de services et de paiements (ASP) .....	3
1.8. Autres services .....	3
1.8.1. Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS) .....	3
1.8.2. Caisse des dépôts et consignations .....	3
1.8.3. Service des achats de l'État .....	4
1.8.4. Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV) .....	4
<b>2. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES .....</b>	<b>4</b>
2.1. Labo de l'économie sociale et solidaire .....	4
2.2. Agence du Service Civique .....	4
2.3. Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) .....	4
2.4. Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE) .....	4
<b>3. REPRÉSENTANTS DU SECTEUR DE L'IAE .....</b>	<b>5</b>
3.1. Les têtes de réseau de l'IAE .....	5
3.2. Les grands groupes de l'IAE .....	5
3.3. Autres personnalités en lien avec le secteur de l'IAE .....	6
<b>4. PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>7</b>
4.1. Département du Doubs .....	7
4.2. Département du Haut-Rhin .....	9
4.3. Département des Landes .....	9
4.4. Département du Nord .....	10
4.5. Département de Seine-Saint-Denis .....	12



## Pièce jointe n° 2

### 1. Administrations

#### 1.1. Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

- Cabinet du Ministre
  - Sandra DESMETTRE, Conseillère technique Insertion dans l'emploi, emploi des jeunes et des seniors
  
- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)
  - Emmanuelle WARGON, Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
  - Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, Chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
  - Céline JAEGGY-ROULMANN, Chef de la mission insertion professionnelle
  - Christine SCHMITT, Chargée de mission insertion professionnelle
  - Philippe HEURTAUX, Adjoint à la mission contrôle de gestion
  - Marc-Antoine ESTRADE, Chef du département des synthèses
  - Laurent DUCLOS, Adjoint au chef du département des synthèses
  - Corinne VAILLANT, Sous-directrice Fonds social européen (FSE)
  - François LEPAGE, Adjoint à la sous-directrice FSE
  - Véronique GALLO, Chef de la mission budget et finances
  - Claude RACK, Responsable de l'évaluation
  - Stéphane LABONNE, Chef de la mission méthodes et appui
  - Laurent GAULLIER, Adjoint au chef de la mission méthodes et appui
  - Stéphane REMY, Chef de la mission organisation des contrôles
  - Kadija BRAHMI, Chargée de mission organisation des contrôles
  - Rachel BECUWE-JACQUINET, Chef de la mission emploi des travailleurs handicapés
  - Janine DORNEZ, Chargée de mission emploi des travailleurs handicapés
  
- Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
  - François GUILLAUMAT-TAILLIET, Chef du département des politiques d'emploi
  - Véronique RÉMY, Adjointe au chef de Département des Politiques d'Emploi
  - Marie AVENEL, Chargée d'études sur l'IAE au département des politiques d'emploi
  
- Direction générale du travail
  - Clélia DELPECH, Chef du bureau de la politique et des acteurs de la prévention
  - Annie HO DINH-VRIGNAUD, Chargée d'étude au bureau de la politique et des acteurs de la prévention
  - Anne SIPP, Chef du bureau des relations individuelles du travail
  - Geneviève AMAND, Attachée au bureau des relations individuelles du travail

## Pièce jointe n° 2

### 1.2. Ministère de l'économie et des finances

- Cabinet du Ministre délégué chargé de l'Economie sociale et solidaire et de la Consommation
  - Géraldine LACROIX, Conseillère, chargée des questions d'insertion par l'activité économique, de l'emploi et des fonds structurels
  - Thomas BOISSON, Conseiller chargé du financement de l'économie sociale et solidaire, des questions fiscales et budgétaires
  - Pierre BILGER, Conseiller, chargé de l'action sociale, du secteur sanitaire et social et de la politique de la ville
  
- Direction du budget
  - Gauthier BAILLY, Sous-directeur chargé de la 6e sous-direction à la direction du budget à l'administration centrale du ministère du Budget
  - Jean-Pierre TESTAUD, Chef du bureau emploi et formation professionnelle
  - Claire VINCENTI, Adjointe au chef du bureau
  
- Direction de la législation fiscale
  - Louis-Olivier FADDA, Chef du bureau D2
  - Matias de SAINTE LORETTE, Chef du bureau B2
  - Jocelyne AURIAULT, Chef de la 1<sup>ère</sup> section du bureau B2

### 1.3. Ministère des affaires sociales et de la santé

- Direction de la Sécurité sociale
  - Jonathan BOSREDON, Sous-directeur, 5<sup>ème</sup> sous-direction
  - Damien VERGÉ, Sous-directeur adjoint
  - Mélodie SIMON, Rédactrice législation financière
  
- Direction générale de la cohésion sociale, Sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
  - Marie-France CURY, Chef du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire
  - Nicole HIRSCH, ancienne chargée de mission sur les questions d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi

### 1.4. Inspection générale des affaires sociales

- Christine BRANCHU
- François BRUN
- Christine DANIEL
- Véronique GUILLERMO
- Christian LENOIR

## **Pièce jointe n° 2**

- Stéphane LHERAULT
- Pierre NAVES
- David SOUBRIE

### **1.5. Inspection générale des finances**

- Christophe BAULINET, Inspecteur général des finances
- Jean-Pierre JOCHUM, Inspecteur général des finances
- Jean-Baptiste DE FOUCAULD, Inspecteur général des finances
- Jean-Michel CHARPIN, Inspecteur général des finances
- Véronique HESPEL, Inspectrice générale des finances

### **1.6. Pôle emploi**

- Direction générale, Direction collectivités territoriales et partenariats
  - Nicole BRÉJOU, Chef du département partenariats
  - Michel PONTEZIÈRE, Chef de projet IAE
  - Sabine JOURNÉ, Expert métier sur la question de l'IAE

### **1.7. Agence de services et de paiements (ASP)**

- Direction des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales (DIREPS)
  - Jean-Christophe ABEILHE, Responsable du secteur activité économique, au sein du service de l'ingénierie et des outils
  - Cédric MÉCHÉKHAR, Responsable du secteur valorisation, au sein du service de l'ingénierie et des outils
  - Laure LIZEAUX, Responsable du secteur budgétaire et financier, au sein du service développement et relations clients
  - Claire MAGNE, Responsable du secteur des nouvelles activités et de la relation client, au sein du service développement et relations clients,
  - Frédéric PRUCHON, Chef de service adjoint du service intervention et réglementation,
  - Rémi GEORGES, Directeur des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales

### **1.8. Autres services**

#### **1.8.1. Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (ACOSS)**

- Paul FRANCESCHI, Responsable du département des études statistiques
- Anne-Laure ZENNOU, Adjointe au responsable

#### **1.8.2. Caisse des dépôts et consignations**

- Jean-Marc MAURY, Directeur du département Développement économique et de l'Économie sociale

## **Pièce jointe n° 2**

- Estelle GAUTIER, Chargée de mission

### **1.8.3. Service des achats de l'État**

- Rémi LANTREIBECQ, Chargé de mission Animation interministérielle de la politique d'achats publics responsables

### **1.8.4. Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV)**

- Éric BRIAT, Directeur adjoint
- Sabine THIBAUD, Responsable du département Emploi, insertion et développement économique

## **2. Personnalités qualifiées**

### **2.1. Labo de l'économie sociale et solidaire**

- Claude ALPHANDÉRY, Président

### **2.2. Agence du Service Civique**

- Martin HIRSCH, Président

### **2.3. Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)**

- Guy DECOURTEIX, Secrétaire Général
- Thierry SALEM, Chargé de mission auprès du Secrétaire Général

### **2.4. Agence de valorisation des initiatives socio-économiques (AVISE)**

- Hugues SIBILLE, Président de l'Avise, Vice-Président du Crédit Coopératif
- Christian VALADOU, ancien collaborateur, Directeur de l'Autre Entreprise

### **3. Représentants du secteur de l'IAE**

#### **3.1. Les têtes de réseau de l'IAE**

- ◆ Comité national des entreprises d'insertion (CNEI)
  - Laurent LAÏK, Président
  - Olivier DUPUIS, Secrétaire Général
  - Joséphine LABROUE, Chargée de mission plaidoyer
  
- ◆ Fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi (COORACE)
  - Alexandre BONJOUR, Secrétaire Général
  - Christophe CHEVALIER, Porte-parole
  - Françoise LEROY, membre du bureau national
  
- ◆ CHANTIER école
  - Emmanuel STEPHANT, Président
  - Luis SEMEDO, Délégué national
  
- ◆ Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion (FNARS)
  - Alexis GOURSOLAS, Secrétaire Général
  - Sophie ALARY, Responsable du service des missions
  - Pascal DUPREZ, Président de la commission insertion par l'activité économique, emploi et formation
  
- ◆ Union nationale des associations intermédiaires (UNAI)
  - René ESQUENT, Président
  - Éléonore DOMINGOS, Vice-Présidente
  
- ◆ Réseau Cocagne
  - Jean-Guy HENCKEL, Directeur national
  
- ◆ Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ)
  - Zinn-Din BOUKHENAÏSSI, Délégué général
  - Corinne REDERSDORFF, Chargée de mission développement, gestion, finances

#### **3.2. Les grands groupes de l'IAE**

- ◆ Emmaüs France
  - Gilles DUCASSÉ, Délégué Général Adjoint de la Branche économie solidaire et insertion

## **Pièce jointe n° 2**

- ◆ Réseau Tissons la solidarité
  - Caroline PORTES, Directrice Générale
  
- ◆ Fédération ENVIE
  - Richard DEBAUVE, Président
  
- ◆ Adecco Insertion
  - Jean-François CONNAN, Directeur Diversité et Insertion
  - Gwen CAMBIEN, Responsable du Pôle Insertion de la direction Diversité et Insertion
  
- ◆ Groupe ID'EES
  - Pierre CHOUX, Président
  - ID'EES Intérim
    - Dominique FIEVRE, Directeur délégué du réseau
    - David WANTIEZ, Directeur politique d'Insertion
  
- ◆ Groupe Vitamine T
  - André DUPON, Président
  
- ◆ Groupe SOS
  - Jean-Marc BORELLO, Président
  - David GIFFARD, Directeur du développement

### **3.3. Autres personnalités en lien avec le secteur de l'IAE**

- ◆ Comité national de coordination et d'évaluation des Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (CNCE-GEIQ)
  - Michel GATÉ, Secrétaire général
  - Guillaume COUDART, Responsable opérationnel
  
- ◆ Fonds Agir pour l'insertion dans l'industrie (A2i) de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM)
  - Denis BOISSARD, Directeur Général
  
- ◆ Observatoire des achats responsables (ObsAR)
  - Gérard BRUNAUD, Vice-Président
  
- ◆ France Active
  - Christian SAUTTER, Président
  - Emmanuelle MAUDET, Responsable développement et partenariats, financement des entreprises solidaires

## Pièce jointe n° 2

- ◆ École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC)
  - Thierry SIBIEUDE, Directeur de l'Institut de l'innovation et de l'entrepreneuriat social (IIES), Professeur de la chaire entrepreneuriat social
  - Émeline STIEVENART, Chargée de mission à l'IIES
  
- ◆ Finansol
  - Sophie DES MAZERY, Directrice
  - Laurine PRÉVOST, Responsable des relations institutionnelles et des partenariats
  
- ◆ Alliance Villes Emploi
  - Marie-Pierre ESTABLIE d'ARGENCE, Déléguée générale
  - Loeva LABYE, Chargée de mission Insertion Europe
  
- ◆ Europlie
  - Claudine CAMILLERI, Présidente d'Europlie et chef de projet du PLIE du Grand Avignon
  - Lydie NIETO, Administrative à Europlie, directrice du PLIE Haut Languedoc et Vignoble
  
- ◆ Dispositif local d'accompagnement (DLA) des Hauts-de-Seine
  - Charline FOURNELA, Coordinatrice du Pôle ESS
  
- ◆ Groupe VINCI
  - Arnaud HABERT, Directeur Général Délégué ViE/VINCI

## 4. Personnes rencontrées lors des déplacements

### 4.1. Département du Doubs

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Franche-Comté
  - Jean RIBEIL, Directeur Régional
  - Unité Territoriale du Doubs
    - Marc-Henri LAZAR, Directeur de l'UT
    - Jean-Pascal GUILLAUME, Directeur adjoint du Travail
    - Séverine MERCIER, Adjointe au responsable de l'Unité Territoriale
  
- ◆ Préfecture de la Région Franche-Comté
  - Michel PATOIS, Chef de la Mission Régionale Achats
  
- ◆ Conseil régional de Franche-Comté

## Pièce jointe n° 2

- Marie-France VINOT, Chef du service Économie Sociale et Solidaire
  
- ◆ Conseil général du Doubs
  - Claude GIRARD, Vice-Président
  - Patricia MOMET, Directrice de l'Insertion
  
- ◆ Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard
  - Odile RICHARD, Directrice de la mission insertion emploi
  
- ◆ PLIE du Pays de Montbéliard
  - Olivier SCHNOBELEN, Responsable du PLIE
  
- ◆ PLIE de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon
  - Julie CHOULET, Responsable du Pôle FSE
  
- ◆ Ville de Besançon
  - Frederick FAURE, Responsable du Service Mission Emploi Insertion
  
- ◆ Pôle Emploi, Agence de Planoise
  - Jean-François LOCATELLI, Directeur d'agence
  - Solange GALLIBOUR, Conseillère emploi dans l'IAE
  
- ◆ GARE BTT (EI et ETTI)
  - Fatiha ADELIA, Responsable du service social du Gare
  - Martine BAEZA, Directrice GARE BTT, co-gérante de BTTI
  - Eric BELOM, Encadrant BTTI
  - Christian DUFAY, Président du GARE
  - Sébastien FALOUI, Travailleur social
  - Sophie MARLE, Responsable d'agence BTTI
  - Jean-Claude PIQUARD, Trésorier du GARE
  
- ◆ EI et ACI TRI
  - Damien FAIVRE, Directeur
  - Jean Michel FEBVRE, Trésorier
  - Elise BERTHOD, Accompagnatrice sociale
  
- ◆ Association Jean-Eudes, ACI la Blanchisserie du refuge
  - Mary PATTON, Directrice
  - Fatiha HEDNA, Accompagnante socioprofessionnelle
  
- ◆ Intermed (AI)
  - Françoise LEROY, Directrice

## Pièce jointe n° 2

### 4.2. Département du Haut-Rhin

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'Alsace
  - Daniel MATHIEU, Directeur régional
  - Claudine BALLAND, Chef de service FSE
  - Erwann DUMONT, Chargé de mission Emploi
- Unité territoriale du Haut-Rhin
  - Jean louis SCHUMACHER, Directeur
  - Caroline GRZELAK, insertion par l'économique
  - Isabelle DUPRAZ, insertion par l'économique
  
- ◆ Conseil général du Haut Rhin
  - Jean-Jacques WEBER, Conseiller général, Président de la commission insertion et logement
  - Sophie DINTINGER, Directrice Enfance, santé, insertion
  - Nadine GRANDJEAN, Chef du service insertion et développement local
  
- ◆ Pôle Emploi
  - Pascal RITAINE, Directeur territorial Haut-Rhin
  - Géraldine PUEL, Chargée de mission
  - Céline FELDMANN, Directrice de l'agence Colmar Lacarre
  - Virginie MACCHAI, Responsable de l'équipe professionnelle
  
- ◆ Union Régionale des Structures d'Insertion par l'Economique d'Alsace (URSIEA)
  - Sandrine BIANCHI, Déléguée régionale
  
- ◆ Les jardins d'Icare (ACI)
  - Catherine SPECKLIN, Directrice
  
- ◆ Ocito services (EI et ETTI)
  - Marcel CZAJA, Directeur
  - Rémi SPILLMANN, Directeur de la structure de nettoyage

### 4.3. Département des Landes

- ◆ Préfecture des Landes
  - Claude MOREL, Préfet des Landes, ancien préfet égalité des chances de Seine-Saint-Denis
  
- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'Aquitaine
  - Serge LOPEZ, Directeur régional
  - Marie-José PAILLEAU, Chef de service Accès et retour à l'emploi
  - Laurence BERNET, Chargée de mission IAE, DLA, Parrainage, PLIE

## Pièce jointe n° 2

- Sylvie DUBO, Chef du service FSE
- Unité Territoriale des Landes
  - Paul FAURY, Directeur de l'UT des Landes
  - Bénédicte VERDIER, Inspectrice du travail, Responsable du secteur Accès et retour à l'emploi
  - Carole LAVIDALE, service de l'IAE
- ◆ Conseil régional d'Aquitaine
  - Céline LAROCHE, Chef de service IAE et ESS
  - Axelle MARRE PAGOLA, Chargée de mission IAE dans les Landes
- ◆ Pôle emploi, Mont De Marsan
  - Paul CAPPRA, Chargé de mission
- ◆ Marsan agglomération
  - Nathalie UMBACH, Directrice générale des Services
  - Catherine LOPEZ, Politique de la ville
  - Frédéric BEDIN, Directeur général Adjoint Finances
  - Bernard MONCOUCY, Directeur de cabinet communauté Agglomération
  - Guillaume BUCHANIEK, Directeur général adjoint politique de la ville
  - Catherine PICUET, maire Adjointe à la mairie de Mont de Marsan
- ◆ Groupement Aquitain des réseaux de l'IAE (GARIE)
  - Isabelle CARLIER, Directrice
- ◆ EI Eole
  - Yves LABOUDIGUE, Gérant
  - Alain COMBROUZE, Directeur
  - Mathieu BICHON, Encadrant technique
  - Stéphane MONTUZET, Directeur du comité de bassin d'emploi du Seignanx, directeur du PLIE
- ◆ ACI Régie de Quartier Bois et Services
  - Bernadette DELECRAZ, Directrice
  - Cyrielle COURALET, Accompagnement socioprofessionnel
  - Elisabeth PASTOR, Secrétaire comptable

### 4.4. Département du Nord

- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) du Nord-Pas-de-Calais
  - Annaïck LAURENT, Directrice Régionale
  - Claude GARNIER, Directrice du travail, Marché du travail et insertion professionnelle
  - Catherine THIRIEZ, Directrice adjointe du Pôle 3E en charge de l'IAE

## Pièce jointe n° 2

- François LANDAES, Directeur adjoint du service MTIP
- Samuel DEBUYS, Chef de service FSE
- Sandrine LABEE, Adjointe au chef de service FSE
- UT Nord-Lille
  - Catherine MAYEUR, Contrôleuse du travail en charge des EI, AI, ETTI et FDI
  - Marie-Claude VANDE KERCKHOVE, Contrôleuse du travail en charge des ACI
- UT Nord-Valenciennes
  - Marc PILLOT, Directeur de l'UT Nord-Valenciennes
  - Jacques TESTA, Directeur du travail
- ◆ Conseil général du Nord
  - Patrick KANNER, Président du Conseil Général du Nord
  - Olga MEURISSE, Conseillère Technique au cabinet du Président
  - Françoise DESCAMPS, Directrice Adjointe à la direction de la Lutte contre les exclusions et promotion de la santé
  - Roger VICOT, Vice-Président Solidarité et Lutte contre les exclusions
  - Antoine FAUQUE, Assistant du Vice-Président Solidarité et lutte contre les exclusions
- ◆ Pôle emploi Région Nord
  - Fabrice BALENT, Responsable du service partenariats et collectivités
  - Thérèse SALMON, Chargée de mission au service partenariats, en charge de l'IAE
- ◆ Réseaux de l'IAE du Nord
  - Michèle ACQUART, Présidente de la délégation régionale Coorace
  - Marine LEMOINE, Chargée de mission au Coorace
  - Edith FLINOIS, Présidente de l'association régionale CHANTIER-école
  - Marc DE SITTERE, Délégué de CHANTIER-école
  - Dominique PENEL, Président de l'Union Régionale de l'IAE (URIAE) Nord-Pas-de-Calais
  - Sylvain CRAPEZ, Délégué régional de l'URIAE
- ◆ Maison de l'Emploi de Lille
  - Lise DELARUE, Directrice générale
  - Frédéric BOGAERT, Facilitateur – chargé de mission clause d'insertion
- ◆ Secrétariat général pour les affaires régionales
  - Guy LE BOULZEC, Chargé régional de la mission achats Nord-Pas-De-Calais
- ◆ Communauté urbaine de Lille
  - Jacques DUGHERA, Responsable de l'ESS

## Pièce jointe n° 2

- ◆ Pôle Interm'aide (ensemblier)
  - Sylvie MARGRY, Directrice générale
  - Michel PERILLAT, Directeur administratif et financier
  
- ◆ Groupe Tandem (EI Un Temps Chez Vous)
  - Régis DUBOIS, Directeur
  
- ◆ Association Itinéraires (porteuse d'ACI)
  - Thomas KADRI, Directeur général d'Itinéraires
  - Yvette TISON, Chargée d'accompagnement professionnel
  - Elisabeth LEFEBVRE DECOOL, Directrice générale adjointe
  - Christian VANAGT, Président du Conseil d'Administration d'Itinéraires
  - Christian PLANCKE, chef de service du Plateau Technique pour l'ACI
  
- ◆ Fonds d'Assurance Formation du Travail Temporaire (FAF TT)
  - Denis LULLIER, Directeur adjoint
  - Céline RATTEZ, Conseillère en région Nord pas de Calais

### 4.5. Département de Seine-Saint-Denis

- ◆ Préfecture de la Seine-Saint-Denis
  - Stéphane ROUVE, Préfet à l'égalité des chances
  
- ◆ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) d'Île-de-France
  - Unité territoriale de Seine-Saint-Denis
    - Marc LERAY, Directeur régional adjoint et responsable de l'unité territoriale de Seine-Saint-Denis
    - Martine CATINAUD, Directrice du travail, responsable du Pôle des Politiques de l'Emploi
    - Dominique CHARRE, Directeur adjoint du travail, Pôle des politiques de l'emploi
    - Philippe FIORANI, Chargé de mission et d'animation territoriale
    - Joseph NTJAM, Chargé de mission territoriale
    - Carole HENRY, Secrétaire administrative
  
- ◆ Pôle emploi
  - Jacques Ahmed CHAMI, support aux opérations
  
- ◆ Conseil régional d'Île-de-France
  - Marie-Anne VERNHES, Chef du service employeurs, Unité développement, Direction de l'apprentissage et de l'emploi

## Pièce jointe n° 2

- ◆ Conseil général de Seine-Saint-Denis
  - Élodie SEVEN, service de l'insertion
  
- ◆ PLIE du Blanc-Mesnil
  - Martine COOL, Directrice
  
- ◆ Communauté d'agglomération Plaine Commune
  - Rachid DEHOUCHE, responsable du département développement économique, espace Maison de l'Emploi de Stains
  
- ◆ Communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil
  - Katia SALVADO, chargée de mission clauses d'insertion
  
- ◆ AI Ladamifa
  - Raymond LE VACON, Président
  - Caroline PITNER, Directrice
  - Catherine MEYER, Chargée d'Insertion, psychologue
  
- ◆ ETTI Emploi 93
  - Mohand HEBBACHE, Directeur
  
- ◆ EI L'Usine
  - Baptiste ODIN, Directeur général
  - Gaël LALYS, Responsable formation à la Plateforme Insertion du Groupe SOS
  - Fabienne SCHULLER, Directrice de la comptabilité et du contrôle de gestion
  
- ◆ Association Aurore, ACI Les Jardins biologiques de Sevrans
  - Lamri GUENOUCHE, Chef de service, directeur des Jardins biologiques de Sevrans
  - Eric PLIEZ, Directeur général de l'association Aurore
  - Corine FOUCAULT, Directrice financière de l'association Aurore
  - Olivier FEBVRE, Directeur du Pôle Insertion de l'association Aurore

