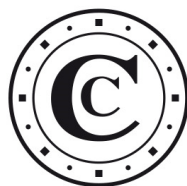


Cour des comptes



L'INSERTION DES CHÔMEURS PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Une politique à conforter

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré	7
Introduction.....	9
Chapitre I Un dispositif original en faveur de personnes très éloignées de l'emploi	15
I - Une dynamique d'innovation sociale fondée sur un partenariat ancien entre l'État et les structures privées	15
A - Des structures pionnières issues du monde associatif, visant à renouveler l'action sociale et la formation professionnelle.....	16
B - Un outil de cohésion économique et sociale.....	17
C - L'institutionnalisation du secteur autour d'objectifs centrés sur le retour à l'emploi	18
II - Des bénéficiaires qui rencontrent des difficultés à la fois sociales et professionnelles.....	20
A - Une majorité de salariés employés par des associations intermédiaires et par des ateliers ou chantiers d'insertion	21
B - Un public en majorité masculin, peu qualifié et allocataire de minima sociaux.....	22
C - Des difficultés sociales et professionnelles importantes	24
III - Un dispositif original à la croisée des politiques de l'emploi et de cohésion sociale	25
A - Des voies d'accès multiples à l'insertion par l'activité économique	25
B - Un accompagnement social et professionnel devant permettre un accès à la formation.....	27
IV - Des résultats encourageants, une évaluation insuffisante et partielle	35
A - Des taux de retour à l'emploi plutôt favorables au regard du profil des bénéficiaires.....	36
B - Une démarche d'évaluation à compléter.....	39
Chapitre II Une politique à conforter par des financements plus adaptés et une gestion plus efficace	45
I - Des modèles économiques peu connus et aux équilibres fragiles	45
A - Un secteur constitué de petites et moyennes structures	46
B - Des secteurs d'activité variés.....	46
C - Une rentabilité moyenne et des capacités d'investissement faibles	49
D - De nouvelles perspectives de développement.....	51
II - Des modalités de financement public à revoir	53

A - Un soutien financier assuré en majorité par l'État.....	54
B - Des crédits budgétaires annoncés à la hausse mais une allocation des moyens à améliorer.....	63
C - Un financement inadapté de la formation	68
III - Des stratégies territoriales à revitaliser	73
A - De fortes inégalités territoriales.....	74
B - Des moyens alloués aux territoires principalement sur des critères historiques	75
C - Une stratégie à repenser dans les territoires.....	77
IV - Une gestion à rendre plus simple et plus fluide	79
A - Une coordination des acteurs territoriaux à améliorer	80
B - Des procédures de conventionnement à alléger	82
C - Des procédures d'agrément à fiabiliser.....	84
D - Des protocoles de gestion financière par l'Agence de services et de paiement à simplifier	86
Conclusion générale.....	93
Récapitulatif des recommandations	95
Liste des abréviations	97
Annexes.....	99
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	117

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mmes Pappalardo, De Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, MM. Durrleman, Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Racine, Cazala, Rameix, Barbé, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Ténier, Hayez, Mmes Podeur, Saliou Monique, MM. Guédon, Zerah, Le Méné, Mousson, Le Mer, Cabourdin, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, De Combles de Nayves, Giannesini, Bouvard, Champion, Montarnal, Vallet, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, conseillers maîtres, Mme Revel, conseillère maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Maistre, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, Mme Fau, conseillère référendaire et Mme Green, rapporteure extérieure, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Clément, conseiller maître, président de section, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Luprich, substitut général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 8 janvier 2019.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 12 octobre 2018, par la cinquième chambre, présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de Mme Trupin, M. Duwoye, Mmes Mattei et Mondoloni, M. Montarnal, conseillers maîtres, MM. de Mangoux et Rol-Tanguy, conseillers maîtres en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteures, Mmes Soussia, conseillère maître, présidente de section, Fau, conseillère référendaire, et Green, rapporteure extérieure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Clément, conseiller maître, président de section.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 30 octobre 2018, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani et Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Née à la fin des années 1970 sous l'impulsion d'acteurs de la société civile (travailleurs sociaux, militants associatifs, syndicats), l'insertion par l'activité économique (IAE) est un dispositif original dans lequel l'État confie une mission d'accompagnement socio-professionnel de personnes en difficulté à près de 3 700 entités privées (ou portées par des collectivités territoriales). Ce dispositif, qui bénéficie à des publics très éloignés de l'emploi (134 000 personnes en parcours d'insertion fin 2017), repose sur l'association de trois facteurs-clés : une mise en situation professionnelle, un accompagnement professionnel mais aussi social, et la mobilisation d'actions de formation.

Pour se développer et mener à bien leurs missions sociales, les structures de l'insertion par l'activité économique bénéficient de financements publics et, pour une très faible part, privés en complément des recettes tirées de leur activité économique. Elles ont déclaré avoir reçu plus d'1,5 Md€ en 2017 à ce titre, tous financeurs confondus. Plus de la moitié du financement provient de l'État sous forme d'aides au poste d'insertion depuis la réforme du financement intervenue en 2014 (846 M€ en 2017 sur le budget de la mission *Travail et emploi*).

Si ces structures sont des acteurs de la cohésion sociale et de la lutte contre l'exclusion et le chômage, elles contribuent également au développement des territoires : elles créent de l'emploi local et participent au maintien d'activités économiques dans des territoires parfois délaissés par les entreprises traditionnelles. Développées à partir d'initiatives locales par des acteurs privés ou des collectivités territoriales, leur implantation est très variable selon les régions et départements. Enfin, elles jouent un rôle particulier dans certains secteurs d'activité comme l'environnement et le recyclage des déchets.

Une diversité de structures

Si 75 % des 3 700 structures de l'insertion par l'activité économique relèvent du statut associatif¹, il existe une variété de modèles économiques, selon la nature de l'activité (mise à disposition de salariés ou production et

¹ Y compris les entreprises d'insertion qui ont un statut majoritairement associatif.

vente de biens et de services) et le caractère lucratif ou non de celle-ci. Quatre types de structures concourent aujourd'hui à l'insertion par l'activité économique : les entreprises d'insertion, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion et les associations intermédiaires. Un nouveau type de structures a été créé par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les entreprises d'insertion par le travail indépendant.

Tableau n° 1 : typologie des structures de l'insertion par l'activité économique

	Production et vente de biens et de services	Mise à disposition de salariés
Secteur marchand	906 entreprises d'insertion (EI)	260 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)
	Salariés embauchés en contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI), participant à la production de biens et de services destinés à être commercialisés sur un marché	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de contrats de travail temporaire
Secteur non marchand ou dont le caractère lucratif est limité	1 877 ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	690 associations intermédiaires (AI)
	Salariés embauchés principalement en CDDI mis en situation de travail sur des actions collectives qui participent essentiellement au développement des activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits.	Salariés recrutés sur des contrats à durée déterminée d'usage (CDDU), mis à disposition auprès de particuliers, collectivités locales, entreprises, pour la réalisation de travaux occasionnels

Source : Cour des comptes, d'après données Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail) pour 2016

Des parcours d'insertion construits grâce à l'intervention de multiples acteurs et au soutien de financements publics

L'insertion par l'activité économique ne consiste pas seulement à placer en situation de travail des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, mais également à construire des parcours d'insertion pour résoudre durablement ces difficultés grâce à un accompagnement interne dans la structure, au travail en réseau avec d'autres intervenants et à un accès à la formation professionnelle. Dans la plupart des cas, la durée maximale de ces parcours est fixée à deux ans.

Le cadre de ces parcours a été progressivement défini par l'État en contrepartie du soutien financier qu'il apporte : les structures sont ainsi obligatoirement conventionnées par les unités départementales des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Par ailleurs, dans la majorité des cas, l'entrée des salariés dans un parcours d'insertion dépend de leur agrément par Pôle emploi, qui vise à garantir que les structures recrutent effectivement les personnes les plus en difficulté. L'annexe n° 1 présente le déroulement des parcours d'insertion et les différents intervenants.

Pour assurer leurs missions, les structures de l'insertion par l'activité économique reçoivent des financements publics provenant de multiples acteurs, notamment l'État (environ 60 % du total hors dépenses fiscales et exonérations de charges sociales). Les autres financements proviennent des collectivités territoriales et du Fonds social européen (FSE).

Quelques exemples de parcours réussis de salariés en insertion

Malgré les difficultés rencontrées, des avancées concrètes peuvent être obtenues, comme l'illustrent les exemples suivants issus de rapports communiqués par des structures d'insertion par l'activité économique. Ces exemples reflètent la diversité des situations rencontrées et, bien souvent, le cumul des problèmes à surmonter.

Monsieur L., 21 ans à son arrivée dans un chantier d'insertion en milieu rural dans le Sud-Ouest, est en difficulté sociale et psychologique. Atteint d'un léger handicap mental non reconnu, il sait à peine lire et écrire, vit avec sa mère, qui est alcoolique et endettée, et sa sœur lycéenne. Il assure la grande majorité des revenus du foyer. Après la résolution de ses problèmes de mobilité et une formation au métier de manutentionnaire, il réalise une période de mise en situation en milieu professionnel dans une entreprise de pneumatiques, dans laquelle il est ensuite embauché en contrat d'intérim, puis en contrat à durée déterminée.

*
**

À son arrivée dans le même chantier d'insertion, Monsieur B., 43 ans, est de constitution fragile. Son état physique est très dégradé. Il n'a aucune estime de lui-même, aucune véritable expérience professionnelle ; il ne dispose pas du permis de conduire (mais d'une voiturette). Le chantier d'insertion l'a aidé à constituer un dossier de surendettement, à obtenir un logement et à bénéficier de soins médicaux. Sur le plan professionnel, il lui a permis de réaliser une période de mise en situation en milieu professionnel

chez son fournisseur de matériel agricole installé dans le village où réside Monsieur B. Celui-ci a été jugé très performant et a pu obtenir un contrat de travail de sept mois, avant d'être embauché, toujours dans son village, à l'entretien de plantations.

*
**

Madame S., surendettée et vivant dans un logement très précaire, a été embauchée par une entreprise d'insertion parisienne dans le secteur informatique, alors qu'elle avait fait des études assez approfondies de mathématiques, mais ne disposait d'aucune véritable expérience professionnelle. L'entreprise d'insertion a prioritairement aidé Madame S. à résoudre son problème de logement. Le travail sur l'insertion professionnelle a été rendu délicat par des problèmes de santé et des difficultés relationnelles. À l'issue d'une période de dix-huit mois, l'entreprise d'insertion a accompagné Madame S. dans la redéfinition de son projet professionnel et une inscription à une formation pour tester des logiciels. Malgré un premier échec, Madame S. a finalement obtenu une certification métier (ISTQB), puis un contrat à durée indéterminée dans le domaine du test de logiciel.

*
**

Âgé de 25 ans, Monsieur R., sans ressources, est orienté par une mission locale du Sud-Ouest vers un chantier d'insertion spécialisé dans l'embellissement du cadre urbain et l'entretien des espaces verts. Après un accompagnement de cinq ans en mission locale sans projet validé, le chantier d'insertion permet à Monsieur R. de reprendre confiance en lui, de rompre l'isolement et d'aborder la notion de handicap en situation de travail. Après avoir obtenu la reconnaissance de travailleur handicapé pour Monsieur R, le chantier d'insertion lui propose des périodes de mises en situation en milieu professionnel dans des entreprises adaptées comme en milieu ordinaire, ce qui a permis la validation de son projet professionnel de magasinier en bibliothèque. Monsieur R. effectue une remise à niveau avant d'intégrer une formation pour obtenir l'équivalence du baccalauréat et accéder à un emploi « réservé » en bibliothèque.

Un nouveau contexte favorable

L'insertion par l'activité économique s'inscrit actuellement dans un processus progressif de refonte des outils de l'inclusion mené par le ministère du travail. Après la transformation des contrats aidés en parcours

emploi compétences en 2018², des évolutions ont été apportées au financement des entreprises adaptées qui accueillent des travailleurs en situation de handicap et une réforme est à venir de l'insertion par l'activité économique, qui se déploiera sur 2019 et 2020.

Cette réforme s'intègre par ailleurs dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée par le président de la République le 13 septembre 2018 ; celle-ci met entre autres l'accent sur les dispositifs d'insertion par la mise en situation de travail, grâce au renforcement des moyens finançant l'activité économique (avec l'objectif d'augmenter de 25 % le nombre d'ETP de salariés en parcours d'insertion d'ici 2022), au soutien apporté à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » et à la création d'une « garantie d'activité » pour 300 000 bénéficiaires par an.

**

Dans ce contexte et après avoir examiné différents dispositifs de la politique de l'emploi tels que les contrats aidés³ ou les mesures visant à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi⁴, la Cour a engagé début 2018 une enquête sur l'insertion par l'activité économique. Pour ce faire, elle a rencontré de très nombreux acteurs de cette politique, au niveau national comme en région, et conduit des observations de terrain dans quatre régions (Grand Est, Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine et Normandie) et quatre départements (Vosges, Hauts-de-Seine, Gironde et Seine-Maritime).

Afin de disposer de données consolidées sur les structures, la Cour a réalisé deux enquêtes au printemps 2018 : l'une auprès des unités départementales des Direccte et l'autre auprès des 3 700 dirigeants concernés, grâce à un questionnaire en ligne. 38 % des entités interrogées ont répondu à la Cour.

² Dans le contexte de la réduction du nombre de contrats aidés engagée à l'été 2017, les entrées dans le dispositif de l'insertion par l'activité économique (244 000 entre avril 2017 et mars 2018) sont aujourd'hui plus nombreuses qu'en contrat aidé (200 000 sur la même période).

³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome II, La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle, p. 137-164. La Documentation française, février 2018, 522 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique, L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*. La Documentation française, octobre 2016, 145 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Au terme de ses travaux, la Cour porte une appréciation plutôt positive sur l'insertion par l'activité économique, comparativement à d'autres dispositifs de la politique de l'emploi. Même si l'évaluation de son efficacité demande à être renforcée, ce dispositif original à la croisée des politiques d'insertion et d'emploi, apporte des réponses à une partie des difficultés sociales et professionnelles du public accompagné (I).

Pour autant, si la Cour estime que cette politique doit être confortée, des améliorations doivent lui être apportées pour accentuer ses performances, tant en ce qui concerne l'allocation des moyens, que la définition de stratégies territoriales ou la simplification de l'accès à la formation et l'allègement des procédures administratives (II).

Chapitre I

Un dispositif original en faveur de personnes très éloignées de l'emploi

Progressivement structurée depuis les années 1970 (I), l'insertion par l'activité économique s'adresse à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières (II). Les parcours d'insertion sont fondés sur l'association d'une mise en situation de travail, d'un accompagnement et d'une formation (III), qui donne des résultats encourageants, même si l'évaluation mérite d'être développée (IV).

I - Une dynamique d'innovation sociale fondée sur un partenariat ancien entre l'État et les structures privées

La diversité des structures d'insertion par l'activité économique s'explique par l'organisation progressive de ce secteur à partir de diverses initiatives de la société civile consistant à renouveler l'action sociale et la mise en formation professionnelle (A) et à maintenir une activité économique locale en répondant à des besoins collectifs non satisfaits (B). Progressivement, le secteur a été structuré par l'État autour d'objectifs centrés sur le retour à l'emploi (C).

A - Des structures pionnières issues du monde associatif, visant à renouveler l'action sociale et la formation professionnelle

Les premières entités d'insertion par l'activité économique sont nées dans un contexte de renouvellement de l'action sociale, en complémentarité, voire en rupture, avec la logique d'assistance. L'objectif visé était que les personnes exclues du marché de l'emploi deviennent ou redeviennent des acteurs économiques, créateurs de richesses, grâce à des formes d'action sociale adossées à la production économique. Ainsi, dans les années 1970, les premiers ateliers d'adaptation à la vie active ont été créés au sein des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Ces expériences ont préfiguré la création des ateliers et chantiers d'insertion. Ceux-ci ont rapidement reconnu les travailleurs en parcours d'insertion comme des salariés à part entière, engagés dans la pratique d'une activité de production, de restauration, de travaux agricoles, d'entretien d'espaces verts, etc. Grâce à cette activité économique, ces salariés deviennent acteurs de leur insertion en améliorant leurs ressources tant matérielles et professionnelles que relationnelles. Les ateliers et chantiers d'insertion ont connu leur plein essor durant les années 1980.

Adichats : un chantier d'insertion porté par une association culturelle

L'association Adichats a été créée en 1981 à l'initiative d'un groupe de passionnés d'architecture et d'histoire locale, pour permettre la remise en valeur des châteaux de Budos et de Villandraut en Gironde. Au-delà de ses activités en matière de sauvegarde de monuments et d'éducation populaire, l'association s'est peu à peu affirmée comme un lieu de formation, d'expérimentation et d'insertion pour le public en grande difficulté. Elle a été reconnue d'utilité sociale en 2002 et agréée en tant que chantier d'insertion en 2007. Le travail des salariés en parcours d'insertion porte sur l'entretien des espaces naturels (espaces verts, rivières, etc.) et la rénovation du bâti ancien (maçonnerie traditionnelle).

D'autres initiatives ont émergé au milieu des années 1980, avec la création de chantiers éducatifs pour prévenir la marginalisation des jeunes peu qualifiés.

En 1991⁵, les entreprises d'insertion sont officiellement reconnues et leur champ d'action étendu à l'ensemble des personnes rencontrant des difficultés et aux chômeurs de longue durée, recrutés sur des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI).

Créées la même année⁶, les entreprises de travail temporaire d'insertion s'appuient sur un autre outil pour donner une expérience professionnelle aux personnes en difficulté : leur mise à disposition dans le secteur marchand sur des contrats temporaires d'insertion ou des contrats de mission.

Le groupe ID'EES : une histoire emblématique du secteur

La première filiale du groupe ID'EES est née en 1985 à l'initiative de deux anciens éducateurs de rue qui ont décidé d'utiliser leur entreprise pour organiser la « restructuration humaine, sociale et professionnelle » de personnes se trouvant en situation d'exclusion.

Cette entreprise d'insertion exerce aujourd'hui dans des secteurs variés, principalement dans le secteur du travail temporaire, des transports, du déménagement, du nettoyage, des espaces verts, de l'industrie, de la valorisation des déchets et du bâtiment. Sa pédagogie s'appuie sur l'activité économique concurrentielle de la structure, qui assure une mission d'accompagnement social et professionnel, tout en répondant aux mêmes impératifs de production et de qualité que ses concurrents.

Aujourd'hui, le groupe est l'un des premiers acteurs français du secteur de l'insertion par l'activité économique ; il comprend 44 entreprises d'insertion et entreprises de travail temporaire d'insertion.

B - Un outil de cohésion économique et sociale

Reconnues officiellement en 1987⁷, les associations intermédiaires témoignent d'une autre conception de l'insertion par l'activité économique, envisagée comme un instrument de développement local. Dans un premier temps, l'État leur reconnaît le droit de mettre à disposition à titre onéreux « des personnes dépourvues d'emploi à des personnes physiques ou

⁵ Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail.

⁶ Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

⁷ Loi n° 87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

morales, pour des activités qui ne sont pas déjà assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée ou par l'action des collectivités publiques ou des organismes bénéficiant de ressources publiques ».

Ces mises à disposition, généralement à temps partiel, permettent une reprise progressive de l'activité. Aujourd'hui, ces associations conventionnées ne sont plus limitées au périmètre des besoins collectifs non satisfaits et ont développé une offre de services auprès des particuliers, des collectivités et des entreprises. Par leur fonction d'accueil des publics en difficulté sur tout le territoire national, elles jouent un rôle dans le maintien de la cohésion économique et sociale.

ARES : une association intermédiaire dans un territoire rural

Implantée depuis près de trente ans dans les Vosges, l'association intermédiaire ARES est spécialisée dans le secteur des services à la personne et de l'entretien. Tout en soutenant l'emploi local, cette association intermédiaire a mis en place un parcours d'insertion construit sur un diagnostic des compétences des salariés en insertion. Celui-ci est établi après trois mois d'immersion dans le cadre d'une mise à disposition auprès de particuliers clients de l'association intermédiaire. Le parcours proposé s'appuie sur différents types d'accompagnement au retour à l'emploi en fonction des difficultés sociales rencontrées par les salariés en insertion.

C - L'institutionnalisation du secteur autour d'objectifs centrés sur le retour à l'emploi

L'institutionnalisation progressive du secteur a été engagée à la suite du rapport remis par M. Claude Alphandéry au Premier ministre en 1990. Pour la première fois en 1991⁸, une base légale commune aux différents types de structures de l'insertion par l'activité économique est inscrite dans le code du travail. La création du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), placé auprès du Premier ministre, marque la volonté de l'État de jouer un rôle d'animation et d'accompagnement des missions exercées par ces acteurs.

⁸ Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 précitée.

Le secteur trouve son unité dans une définition commune inscrite à l'article L. 5132-1 du code du travail en 1998⁹ : les structures de l'insertion par l'activité économique s'adressent à un public « rencontrant des difficultés sociales ou professionnelles particulières » ; elles fournissent un « contrat de travail en vue de faciliter l'insertion sociale et professionnelle » et mettent en œuvre des « modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ».

Afin de les aider à se développer et à se consolider, l'État crée un fonds départemental pour l'insertion en 1998 et soutient financièrement les réseaux de l'insertion par l'activité économique.

Les réseaux de l'insertion par l'activité économique

Organisés au niveau national, ou parfois régional, les réseaux de l'insertion par l'activité économique assurent la représentation des structures auprès des pouvoirs publics, leur apportent des outils de professionnalisation et réalisent des études sur leurs adhérents. Ils bénéficient d'aides de l'État au titre de leurs actions d'ingénierie, d'animation et de professionnalisation des acteurs du secteur.

Les réseaux peuvent être spécialisés par type de structure, comme la Fédération des entreprises d'insertion pour les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion, Chantiers école pour les ateliers et chantiers d'insertion ou l'Union nationale des associations intermédiaires (UNAI) pour les associations intermédiaires. Ils peuvent être également généralistes comme la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) ou le réseau COORACE. Certains sont spécifiques à des territoires comme le Comité national de liaison des régies de quartier, qui portent deux types de conventionnement (ateliers et chantiers d'insertion, ainsi qu'entreprises d'insertion). Il existe en outre des réseaux par filière d'activité, tels que « Jardins de Cocagne » dans le maraîchage, « Envie » dans le recyclage de déchets d'équipements électriques et électroniques ou encore « Tissons la Solidarité » dans la filière textile. Enfin, certaines structures font partie de réseaux de solidarité plus connus du grand public, tels que Emmaüs ou les Restos du Cœur.

À cette même date, l'insertion par l'activité économique n'est plus pilotée par les services de l'État chargés de la cohésion sociale, mais par ceux chargés de l'emploi : aujourd'hui, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle au niveau national et les directions

⁹ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

En 2005¹⁰, l'État réaffirme le rôle de l'insertion par l'activité économique dans la lutte contre l'exclusion et le chômage, et alloue de nouveaux moyens, notamment aux ateliers et chantiers d'insertion dont la dénomination est reconnue dans le code du travail : elle regroupe à la fois les expériences des chantiers éducatifs, des chantiers portés par des collectivités locales et des chantiers inspirés par les ateliers d'adaptation à la vie active.

En 2008, un plan de modernisation de l'insertion par l'activité économique¹¹ conforte son ancrage au sein des politiques économiques et de l'emploi : un nouvel alinéa à l'article L. 5132-1 du code du travail reconnaît que « l'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires ». Dans le même temps, l'État met en place de nouvelles modalités de conventionnement et fixe des objectifs principalement centrés sur le retour à l'emploi.

II - Des bénéficiaires qui rencontrent des difficultés à la fois sociales et professionnelles

Les bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique sont majoritairement employés par des associations intermédiaires et des ateliers ou chantiers d'insertion (A). Peu qualifiés et souvent allocataires de minima sociaux (B), ils rencontrent « des difficultés sociales et professionnelles particulières »¹² (C). Les publics ciblés sont des « personnes sans emploi, qui, au-delà des critères administratifs traditionnels, cumulent des difficultés sociales et professionnelles en raison de leur âge, de leur état de santé, de la précarité de leur situation »¹³.

¹⁰ Loi de programmation n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

¹¹ Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active.

¹² Article L. 5132-1 du code du travail.

¹³ Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

A - Une majorité de salariés employés par des associations intermédiaires et par des ateliers ou chantiers d'insertion

En 2016, selon le ministère du travail, les associations intermédiaires (43 % des 132 300 salariés en parcours d'insertion) accueilleraient le plus grand nombre de bénéficiaires, suivies par les ateliers et chantiers d'insertion (37 %), les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion n'en accueillant que 20 % au total. Ces proportions sont stables sur les cinq dernières années.

Cette répartition s'explique notamment par le rôle d'accueil des associations intermédiaires perçues au niveau local comme des lieux d'écoute et d'orientation vers un parcours d'accompagnement, en leur sein ou dans d'autres types de structures. Les ateliers et chantiers d'insertion reçoivent majoritairement les personnes les plus éloignées de l'emploi : 46 % de leurs salariés sont concernés par quatre difficultés ou plus, contre 34 % dans les autres structures.

Les 132 300 salariés en parcours d'insertion ne représentent que 74 000 équivalents temps plein, dans la mesure où la durée de travail hebdomadaire est très variable d'un type de structures à l'autre : les entreprises d'insertion offrent des emplois à quasi-temps plein, tandis que les salariés des associations intermédiaires peuvent n'effectuer que quelques heures de travail par semaine dans ce cadre.

Tableau n° 2 : répartition des salariés en parcours d'insertion en 2016

Type de structures	Nombre de salariés en insertion		Équivalents temps plein (ETP) en insertion	
	Salariés	Part	ETP	Part
ACI	48 900	37 %	35 100	47 %
EI	13 600	10 %	12 200	16 %
AI	56 500	43 %	17 600	24 %
ETTI	13 300	10 %	9 100	12 %
Total	132 300	100 %	74 000	100 %

Source : Dares, retraitements Cour des comptes

B - Un public en majorité masculin, peu qualifié et allocataire de minima sociaux

Alors que les femmes représentent près de deux embauches en contrat aidé sur trois en 2016, les salariés en parcours d'insertion sont majoritairement des hommes, sauf dans les associations intermédiaires où les femmes représentent 57 % des bénéficiaires, du fait du poids important des services à la personne dans ce type de structures. Même si la majorité est âgée de 26 à 49 ans, les jeunes de moins de 26 ans représentent un quart des salariés des structures de l'insertion par l'activité économique¹⁴.

Les allocataires de minima sociaux, principalement du revenu de solidarité active représentent 40 % du public. Toutefois, cette moyenne masque une forte disparité entre les ateliers et chantiers d'insertion (plus de 50 %) et les associations intermédiaires (20 %).

Si près de 80 % des salariés en parcours d'insertion ont un niveau de qualification inférieur au baccalauréat, une légère hausse du niveau de formation à l'embauche peut être observée entre 2012 et 2016 (+ 3 points pour la part des salariés de niveau baccalauréat et plus), expliquée par la hausse globale du nombre de demandeurs d'emploi sur les cinq dernières années, y compris parmi les personnes diplômées. L'augmentation du chômage de longue durée sur la même période se reflète également dans l'allongement global de la durée d'inscription à Pôle emploi avant l'embauche dans une structure d'insertion : 31 % des salariés étaient au chômage depuis au moins deux ans en 2016 contre 26 % en 2012.

Par ailleurs, l'insertion par l'activité économique est de plus en plus utilisée pour l'intégration de personnes originaires de pays hors Union européenne, qui représentent au moins 20 % des salariés en parcours d'insertion en 2017. La plus forte progression du nombre de salariés de nationalité hors Union européenne concerne les entreprises d'insertion et les ateliers ou chantiers d'insertion.

¹⁴ L'annexe n° 2 présente les caractéristiques détaillées des publics par type de structures et leur évolution entre 2012 et 2016.

**Tableau n° 3 : comparaison de l'origine déclarée des salariés de
l'insertion par l'activité économique entre 2012 et 2017**

	ACI		EI		AI		ETTI	
	2012	2017	2012	2017	2012	2017	2012	2017
France	86 %	75 %	70 %	59 %	84 %	79 %	77 %	72 %
Union européenne	2 %	4 %	3 %	6 %	2 %	4 %	2 %	4 %
Hors Union européenne	12 %	21 %	27 %	35 %	14 %	17 %	20 %	24 %

Source : données brutes fournies par l'Agence de services et de paiement (ASP)

Enfin, en moyenne, un salarié sur cinq de l'insertion par l'activité économique réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville en 2017. Cette proportion est légèrement plus élevée dans les entreprises d'insertion (27 %) et les ateliers ou chantiers d'insertion (21,4 %). En Île-de-France, 32 % résidaient dans un de ces quartiers en 2016, cette proportion allant jusqu'à 52 % en Seine-Saint-Denis. Ces chiffres soulignent le rôle joué par l'insertion par l'activité économique dans la politique de la ville, notamment à travers les régies de quartier.

Un dispositif au service des régies de quartier et de territoire

Créées dans les années 1980 dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les régies de quartier sont des associations relevant de la loi de 1901, qui regroupent des représentants des habitants, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux. Elles se distinguent des structures traditionnelles de l'insertion par l'activité économique par un modèle de gouvernance fondé sur la cogestion entre une collectivité locale, des bailleurs sociaux et les habitants d'un quartier. Elles s'appuient également sur des modalités de recrutement spécifiques : les emplois créés par l'activité économique de ces associations permettent une action de nature sociale, mais sont réservés aux habitants les plus en difficulté résidant dans le quartier d'implantation.

93 % des 140 régies portent des structures conventionnées au titre de l'insertion par l'activité économique. Les structures portent un ou deux conventionnements (atelier ou chantier d'insertion, entreprise d'insertion). En moyenne, les régies déploient cinq à six activités différentes, en particulier autour de la gestion urbaine de proximité. Les régies de quartier sont labellisées et doivent respecter les principes de la charte nationale du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) créé en 1988. En 2002, ont émergé les premières expériences de déclinaison des régies de quartier dans les milieux ruraux : les régies de territoire.

C - Des difficultés sociales et professionnelles importantes

D'après la dernière enquête du ministère du travail conduite en 2012 sur le profil des salariés en parcours d'insertion en 2010, 80 % d'entre eux cumulaient deux difficultés d'accès à l'emploi ou plus, et plus d'un tiers, quatre ou plus. Outre l'absence de travail dans leur branche professionnelle (pour 59 % d'entre eux), les difficultés principales étaient l'insuffisance de leur niveau de formation (48 %), l'absence de permis de conduire ou de véhicule (42 %), les problèmes de discrimination (35 %) et les problèmes financiers (25 %). Une proportion importante de salariés souffre par ailleurs de solitude (23 %), d'un problème de santé chronique, de troubles psychologiques (21 %) ou de problèmes d'accès au logement (18 % sont hébergés par la famille ou chez des amis).

Seuls 16 % des salariés en parcours d'insertion ont été principalement en emploi au cours de leur vie professionnelle. Un tiers n'a connu qu'une succession d'emplois temporaires, tandis que 15 % déclarent avoir déjà travaillé dans une structure au fonctionnement proche de l'insertion par l'activité économique.

Dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour, 41 % des dirigeants des structures estiment que les difficultés sociales et professionnelles des salariés en insertion se sont aggravées sur les dix dernières années. Les problèmes de mobilité, la moindre maîtrise des savoirs de base et un niveau de qualification plus faible sont les trois principales difficultés qui expliquent, selon ces dirigeants, un éloignement de l'emploi plus important aujourd'hui des salariés en parcours d'insertion.

Enfin, 4 % des salariés en parcours d'insertion déclarent avoir eu des problèmes avec la justice. Certaines structures interviennent comme lieux d'accueil des personnes placées sous main de justice ou sont même créées en milieu pénitentiaire dans le cadre d'une expérimentation lancée en 2015¹⁵.

¹⁵ Expérimentation prévue par l'article 33 de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

III - Un dispositif original à la croisée des politiques de l'emploi et de cohésion sociale

Il existe différentes voies d'accès à l'insertion par l'activité économique (A). Le parcours d'insertion du salarié présente la particularité d'associer un accompagnement réalisé à l'intérieur de la structure, intégré aux situations de travail, et la mobilisation d'un réseau de partenaires extérieurs (B).

A - Des voies d'accès multiples à l'insertion par l'activité économique

Pôle emploi, les missions locales ou les Cap emploi¹⁶ sont les organismes habilités pour prescrire un parcours d'insertion aux demandeurs d'emploi. Néanmoins, d'autres voies d'accès à ces parcours existent.

Selon une enquête menée par le ministère du travail en 2012, dans près d'un tiers des cas, les demandeurs d'emploi sont orientés vers l'insertion par l'activité économique par le bouche-à-oreille ou d'autres canaux informels, donnant lieu à une candidature spontanée. Ce taux dépasse les trois quarts des cas pour les associations intermédiaires. Dans un autre tiers des cas, l'orientation se fait par un acteur du champ de l'insertion : services sociaux, plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et missions locales à titre principal. Enfin, Pôle emploi oriente vers l'insertion dans environ un tiers des cas (environ 40 % pour les ateliers et chantiers d'insertion et les entreprises d'insertion, 12 % seulement pour les associations intermédiaires et 22 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion), proportion qui apparaît relativement faible.

Certaines structures regrettent que Pôle emploi ne s'implique pas davantage dans la prescription de parcours d'insertion, situation qui varie d'une agence à l'autre. Elles estiment manquer de visibilité vis-à-vis des conseillers de Pôle emploi qui ne sont pas des « référents IAE »¹⁷ et souhaiteraient voir leurs préoccupations d'employeurs mieux prises en compte : un flux de prescriptions en décalage avec les besoins (nombre de candidats insuffisant, délai trop important de présentation de candidats

¹⁶ Les Cap emploi accompagnent les personnes en situation de handicap.

¹⁷ Il existe un ou plusieurs « référents IAE » dans chaque agence de Pôle emploi, qui sont les interlocuteurs privilégiés des structures (cf. Chapitre II).

pour des postes vacants, orientation de publics en décalage avec le profil attendu notamment au regard de la pénibilité de certaines tâches, etc.) peut les conduire à devoir renoncer à certains marchés et à sous-utiliser les moyens programmés par l'État et les conseils départementaux. D'après l'enquête menée par la Cour en 2018, la qualité des prescriptions de Pôle emploi est jugée bonne par 26 % des structures, moyenne par 54 % et mauvaise par 20 % (15 % des ateliers et chantiers d'insertion et 16 % des entreprises d'insertion, mais 38 % des associations intermédiaires et 34 % des entreprises de travail temporaire d'insertion). Une meilleure description des besoins et des activités proposées dans les fiches de poste pourrait contribuer à améliorer la qualité de la prescription.

Par ailleurs, le projet professionnel des salariés n'est pas défini à l'entrée dans le parcours d'insertion et le secteur d'activité de la structure d'accueil n'est pas un critère déterminant pour l'orientation des demandeurs d'emploi : la proximité géographique, la disponibilité d'une place ou encore la capacité physique du bénéficiaire à assurer les travaux demandés sont davantage pris en compte. La prescription d'un parcours d'insertion vise avant tout à une remobilisation par la mise en situation de travail et par l'acquisition (ou la réacquisition) de savoirs de base et de compétences mobilisables dans de nombreux secteurs d'activité. La réflexion sur le projet professionnel est lancée dans un deuxième temps.

Pour pouvoir être recruté, le candidat doit également bénéficier d'un agrément, exclusivement délivré par Pôle emploi. Celui-ci, accordé pour une durée de 24 mois dans la plupart des cas, vise à s'assurer que bénéficient d'un parcours d'insertion les seules personnes rencontrant des difficultés effectives d'insertion sociale et professionnelle.

Des parcours à durée limitée

Selon le ministère du travail, les bénéficiaires ayant quitté une structure de l'insertion par l'activité économique en 2016 avaient passé en moyenne 10,9 mois dans un atelier ou chantier d'insertion, 11,2 mois dans une entreprise d'insertion, 11,3 mois dans une entreprise de travail temporaire d'insertion et 20,5 mois dans une association intermédiaire¹⁸, soit une durée inférieure à la période de validité de l'agrément. En France,

¹⁸ Certains actifs restent durablement salariés d'une association intermédiaire, mais pour une fraction réduite de leur activité seulement, afin de continuer à pouvoir bénéficier des conseils de l'accompagnateur socio-professionnel.

contrairement à d'autres pays européens (cf. annexe n° 4), la période d'insertion est en effet conçue comme un parcours préparant à l'accès au marché du travail classique et non comme un emploi pérenne.

Les motifs de sortie peuvent être l'obtention d'un emploi, l'entrée en formation (notamment pour les formations longues à temps plein), mais également le non-renouvellement du contrat de travail pour différentes raisons à l'initiative de la structure (comportement inapproprié du salarié) ou du salarié lui-même (manque de motivation, difficultés sociales trop lourdes, etc.).

Bien qu'il soit possible de construire des parcours d'insertion débutant dans un type de structure (atelier ou chantier d'insertion par exemple, qui accueille les personnes les plus en difficulté) et s'achevant dans un autre (entreprise de travail temporaire d'insertion par exemple, qui accueille les personnes les plus proches de l'emploi), les recrutements en provenance d'autres structures de l'insertion par l'activité économique sont relativement peu fréquents : 16 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion, 9 % pour les entreprises d'insertion, 5 % pour les associations intermédiaires et 1 % pour les ateliers et chantiers d'insertion.

B - Un accompagnement social et professionnel devant permettre un accès à la formation

1 - Un suivi quotidien

Les salariés en parcours d'insertion bénéficient de deux types d'accompagnement.

En premier lieu, ils sont suivis par des accompagnateurs socio-professionnels, salariés permanents spécialisés des structures, qui exercent plusieurs missions :

- Ils réalisent un diagnostic de leur situation sociale et élaborent un plan d'action en mobilisant, si nécessaire, des partenaires externes (travailleurs sociaux du département notamment, professionnels de santé, etc.), en fonction des difficultés rencontrées.
- Ils les aident à définir leur projet professionnel, à identifier et à organiser les actions de formation nécessaires, puis à préparer la recherche d'un emploi hors du cadre de l'insertion.

Le nombre de salariés suivis par accompagnateur socio-professionnel varie fortement selon le type d'organismes. D'après l'enquête réalisée par la Cour en 2018, un accompagnateur socio-professionnel suit en moyenne 25 salariés : 16 dans les entreprises

d'insertion, 18 dans les ateliers et chantiers d'insertion, 24 dans les entreprises de travail temporaire d'insertion et 54 dans les associations intermédiaires.

En second lieu, des encadrants techniques d'insertion, également salariés permanents des organismes, contribuent à l'activité de production, à la formation sur le poste de travail des salariés en parcours d'insertion et à leur encadrement. Ils doivent disposer des compétences techniques correspondant à l'activité économique mais également faire preuve de qualités managériales et humaines pour conduire les salariés en parcours d'insertion à adapter quotidiennement leur comportement aux exigences du marché du travail (respect des horaires, de la hiérarchie, des collègues et des consignes, fiabilité, capacité à travailler en équipe, etc.), voire à gérer d'éventuelles situations de tension.

Cet accompagnement socio-professionnel distingue nettement l'insertion par l'activité économique d'autres dispositifs pour le retour à l'emploi, notamment les parcours emploi compétences, qui ont pris le relais des contrats aidés en 2018, et l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

L'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

Sur le fondement d'une initiative portée par ATD Quart-Monde, la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a mis en place un fonds d'expérimentation, notamment financé par l'État et les collectivités territoriales, pour expérimenter dans dix territoires la création d'entreprises à but d'emploi. Celles-ci ont pour finalité d'embaucher en contrat à durée indéterminée des chômeurs de longue durée pour exercer des activités non concurrentielles répondant aux besoins du territoire, le coût des emplois étant principalement financé par le redéploiement des dépenses sociales évitées (notamment les dépenses d'indemnisation du chômage et d'accompagnement socio-professionnel). L'État apporte une contribution au développement de l'emploi comprise entre 53 % et 101 % du Smic (18 000 € en 2017), que des organismes volontaires, comme les départements, peuvent compléter dans la limite de 113 % du Smic.

Malgré une montée en charge plus lente et plus coûteuse que prévu, l'expérimentation devrait changer d'échelle avec l'annonce, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée le 13 septembre 2018, d'une extension à 50 territoires supplémentaires.

Si le dispositif vise à développer des emplois durables, il n'est toutefois pas prévu d'accompagnement au sein des entreprises à but d'emploi, ni par le service public de l'emploi, malgré l'importance de l'aide au poste accordée. Il pourrait constituer une des possibilités ouvertes à la sortie de l'insertion par l'activité économique pour des salariés encore fragiles dans des territoires économiquement peu dynamiques, mais ne pourrait accueillir de salariés dont les difficultés sociales et professionnelles seraient trop marquées.

Des actions de formation de deux types peuvent être organisées pendant le parcours d'insertion : l'adaptation au poste de travail occupé et, s'il ne s'agit pas de formations trop lourdes, des formations préparant l'étape suivante du parcours professionnel, à l'extérieur. Dans la majorité des cas, les formations lourdes conduisent à rompre le contrat de travail pour entrer en stage à temps plein sur des formations financées par les régions ou par Pôle emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi.

**Deux exemples de formations intégrées au parcours d'insertion
ou réalisées à la sortie de l'insertion par l'activité économique**

À son arrivée dans un chantier d'insertion du Sud-Ouest dont l'activité porte sur l'entretien des espaces naturels et la rénovation de bâtis anciens, Madame D., 33 ans, était en grande difficulté financière et ne possédait pas le permis de conduire ; elle était dépendante aux stupéfiants et se trouvait en situation d'échec en raison d'un manque d'estime de soi. Le chantier d'insertion lui a permis d'effectuer, conformément à son projet d'orientation, une période de mise en situation réussie en milieu professionnel chez un boulanger. L'ACI a ensuite obtenu un financement congé individuel de formation en boulangerie-pâtisserie.

Madame L. a 48 ans à son arrivée dans un chantier d'insertion de région parisienne spécialisé dans le maraîchage biologique. Réfugiée politique, elle ne parle pas le français et rencontre des problèmes de santé ; elle est également surendettée en raison d'une accumulation de prêts à la consommation. Au terme de son parcours d'insertion, Madame L. a obtenu son diplôme initial de langue française, ses dettes sont quasiment apurées, un suivi médical et des aménagements de poste ont permis de résoudre ses problèmes physiques. Elle envisage d'obtenir une qualification dans la couture, de continuer ses études de français et éventuellement de reprendre son activité de professeur d'anglais.

Selon les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)¹⁹ interrogés par la Cour, environ 60 % des formations qu'ils financent à destination des salariés en parcours d'insertion sont des stages de remise à niveau visant l'acquisition des savoirs de base (y compris la maîtrise de la langue française ou l'utilisation du numérique pour les démarches administratives²⁰) ou des stages de pré-qualification. (Ces derniers visent l'acquisition des pré-requis exigés pour l'inscription dans une formation débouchant sur un diplôme ou un titre professionnel).

Valoriser l'acquisition des compétences dites « non formelles »

La branche professionnelle des ateliers et chantiers d'insertion a sollicité le réseau Chantier école en 2013 pour élaborer un certificat de qualification professionnelle (CQP) de salarié polyvalent. Certains ateliers et chantiers d'insertion sont désormais identifiés comme « chantiers formation » et délivrent un certificat validant des compétences dites non formelles, notamment acquises en situation de production.

2 - Une capacité inégale à améliorer la situation des bénéficiaires selon les difficultés sociales et professionnelles rencontrées

D'après l'enquête menée par la Cour (cf. graphique n° 3 en annexe n° 3), les difficultés pour lesquelles les avancées concrètes sont les plus faibles sont celles qui requièrent une intervention lourde de partenaires extérieurs : santé physique et psychique, addictions. À l'inverse, dans les domaines des démarches administratives, du logement et du surendettement, les structures s'estiment en capacité d'obtenir de réelles améliorations.

Le constat est plus nuancé pour l'acquisition des compétences et la mobilité, considérées comme étant les principales difficultés à surmonter

¹⁹ Les OPCA sont les principaux financeurs de la formation professionnelle des salariés, notamment dans les petites entreprises. En vertu de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, ils sont remplacés en 2019 par des opérateurs de compétences.

²⁰ Une maîtrise minimale des usages numériques est devenue indispensable pour les personnes éloignées de l'emploi, comme l'illustrent deux exemples : d'une part, l'inscription à Pôle emploi et le dépôt du dossier de demande d'indemnisation se font exclusivement en ligne ; d'autre part, avec la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'accès à la formation sera de plus en plus dépendant de la capacité à mobiliser le compte personnel de formation par internet.

pour retrouver un emploi selon l'enquête (cf. graphique n° 3 en annexe n° 3).

De manière générale, les structures se sentent trop peu appuyées par les services sociaux : 17 % d'entre elles considèrent que l'accompagnement par les travailleurs sociaux du département est inexistant pendant le parcours d'insertion et 39 % qu'il est insuffisant. Ce constat est particulièrement marqué dans les entreprises d'insertion (64 % considèrent qu'il est inexistant ou insuffisant) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (84 %), au sein desquelles la proportion d'allocataires du RSA est plus faible.

De son côté, Pôle emploi intervient peu dans l'accompagnement professionnel²¹, considérant que celui-ci a été délégué à la structure d'accueil : le projet professionnel est approfondi tout au long du parcours à l'intérieur de la structure, par le biais d'entretiens avec l'accompagnateur socio-professionnel et de différentes activités qui permettent de prendre conscience de la réalité des métiers : par exemple par la participation à des ateliers de découverte des métiers ou l'organisation de périodes de mise en situation professionnelle chez d'autres employeurs. Les structures aident les salariés en parcours d'insertion à acquérir les techniques de recherche d'emploi, à valoriser leur candidature auprès d'autres employeurs, voire recherchent directement des emplois à pourvoir à la sortie du parcours, grâce notamment à leur réseau professionnel.

Tableau n° 4 : résultats de l'enquête de la Direccte d'Île-de-France sur l'accompagnement professionnel en 2016

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
<i>Part des salariés en insertion ayant bénéficié d'un accompagnement professionnel</i>	98 %	93 %	90 %	99 %	93 %
<i>Part des salariés en insertion bénéficiaires d'une technique de Recherche d'Emploi</i>	84 %	66 %	58 %	74 %	67 %
<i>Part des salariés en insertion bénéficiaires d'une aide au projet professionnel</i>	87 %	78 %	61 %	75 %	71 %
<i>Part des salariés en insertion bénéficiaires d'une prestation d'accompagnement de Pôle emploi</i>	12 %	7 %	7 %	5 %	8 %

Source : Cour des comptes, d'après données de la Direccte d'Île-de-France

²¹ 22 % des 900 structures ayant répondu à l'enquête de la Cour considèrent que l'accompagnement par Pôle emploi pendant le parcours d'insertion est inexistant et 39 % qu'il est insuffisant. L'insatisfaction la plus forte a été relevée chez les entreprises d'insertion (66 % au total) et les associations intermédiaires (76 %).

Un exemple de préparation aux entretiens d'embauche

À son arrivée dans une association intermédiaire du Grand Est, Madame B., 33 ans, multipliait les entretiens de recrutement infructueux. Le diagnostic réalisé par l'association intermédiaire a mis en évidence une attitude inadaptée traduisant un manque de motivation et une incapacité à mettre en valeur ses compétences lors de ces entretiens. Le travail d'accompagnement, fondé sur la prise de conscience de ces problèmes d'attitude et sur des simulations d'entretiens de recrutement, a permis à Madame B. d'être recrutée comme serveuse en contrat à durée déterminée.

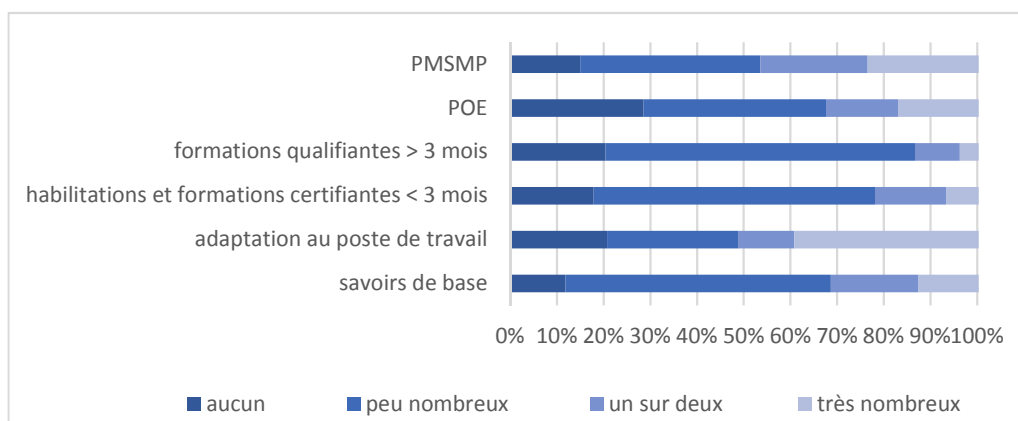
3 - Un accès trop limité à la formation professionnelle

Le schéma d'insertion repose sur l'association d'une mise en situation de travail, d'un accompagnement socio-professionnel et d'une formation. Mais, pour la mise en formation de salariés, les structures rencontrent de multiples difficultés qui ne se résument pas au manque de moyens financiers (détaillé dans la seconde partie du rapport).

En premier lieu, les salariés dont les compétences sont les plus faibles ne sont pas toujours prêts à entrer dans une démarche de formation, particulièrement si leur parcours de formation initiale s'est interrompu prématurément. En second lieu, trouver des formations adaptées et à proximité, compte tenu de la faible mobilité de la plupart des salariés en parcours d'insertion, n'est pas toujours chose aisée. Il faut enfin que le rythme de ces formations soit compatible avec celui de l'activité de la structure.

L'enquête menée par la Cour confirme que les salariés en parcours d'insertion ont un accès trop limité à la formation professionnelle. Près de 69 % des structures estiment que les salariés bénéficiant d'une formation de remise à niveau sur les savoirs de base sont au mieux peu nombreux, 78 % pour les habilitations et les formations certifiantes courtes et 87 % pour les formations qualifiantes d'une durée supérieure à trois mois²². La situation est un peu moins préoccupante pour les formations d'adaptation au poste de travail occupé au sein de la structure.

²² Les chiffres sont à peine moins élevés pour les seuls ateliers et chantiers d'insertion : 60 % pour les savoirs de base, 77 % pour les habilitations et les formations certifiantes courtes, 84 % pour les formations qualifiantes longues.

Graphique n° 1 : part des salariés en insertion partant en formation

PMSMP : période de mise en situation en milieu professionnel (chez un autre employeur)

POE : préparation opérationnelle à l'emploi

Source : enquête Cour des comptes auprès des structures de l'insertion par l'activité économique ; entre 877 et 901 répondants selon les questions (entre 523 et 542 pour les seuls ateliers et chantiers d'insertion).

Des initiatives ont été prises, ces dernières années, pour favoriser le départ en formation des salariés en parcours d'insertion, mais elles sont d'une ampleur insuffisante. Elles associent le plus souvent plusieurs partenaires (opérateurs du champ de la formation, collectivités territoriales, État, voire FSE) comme l'illustrent les exemples présentés en annexe n° 5, pour adapter les actions aux besoins des structures et bénéficier de cofinancements nationaux et territoriaux. Bien que les effets de la formation sur l'accès à l'emploi durable soient positifs, ces initiatives ne sont pas généralisées.

Par ailleurs, alors même que le développement des compétences fait partie des missions de l'insertion par l'activité économique, aucun dispositif particulier n'est prévu pour les publics des ateliers et chantiers d'insertion portés par des communes ou des intercommunalités : en tant qu'agents contractuels de droit privé employés par des collectivités territoriales, ils relèvent, pour leur formation, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Or celui-ci ne dispose, dans son catalogue de formation, d'aucune offre réellement adaptée aux salariés en parcours d'insertion.

4 - Une attention à porter à la qualité de l'accompagnement et du suivi

Lors du dialogue de gestion annuel avec les structures, les services déconcentrés de l'État examinent les actions d'accompagnement mises en œuvre. Mais celles-ci ne font pas l'objet d'un suivi statistique systématique.

Plusieurs types de démarches font progresser la qualité de l'accompagnement socio-professionnel :

- un accès facilité à la formation continue pour les accompagnateurs socio-professionnels ;
- la généralisation de comités de suivi permettant d'examiner la situation de chaque salarié en parcours d'insertion et l'élaboration de fiches de bilan de parcours. À titre d'exemple, les agences Pôle emploi de Langon et du Bouscat, en Gironde, organisent chaque trimestre une réunion associant des représentants de Pôle emploi, du département et de la mission locale avec chaque structure de l'insertion par l'activité économique pour passer en revue la situation de chaque salarié. À l'issue du parcours, un bilan de situation individuelle, communiqué à Pôle emploi, résume toutes les actions entreprises en matière d'insertion sociale et professionnelle ainsi que les résultats obtenus ;
- le développement de démarches qualité portées par les réseaux nationaux de l'insertion par l'activité économique²³.

5 - Des initiatives à conforter pour améliorer la transition vers l'emploi classique

De plus en plus, les structures de l'insertion comme les Direccte prennent conscience de la nécessité de nouer davantage de contacts avec les entreprises classiques pour faciliter les sorties vers l'emploi. 79 % des

²³ C'est le cas par exemple de la Fédération des entreprises d'insertion qui a lancé en juin 2011 la certification AFAQ pour les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion, délivrée par l'AFNOR. Fin 2015, 65 entreprises d'insertion avaient obtenu la certification, soit 18 % des entreprises d'insertion adhérentes à la fédération. De son côté, le réseau COORACE a lancé la démarche CEDRE à l'attention de l'ensemble des entreprises de l'économie sociale et solidaire agissant pour l'emploi et l'insertion. Fin 2016, 105 entreprises, soit près de 25 % des entreprises du réseau COORACE étaient certifiées. Enfin, le réseau UNAI a lancé récemment la démarche de certification qualité RE/NAI.

organismes ayant répondu à l'enquête de la Cour organisent des périodes de mise en situation professionnelle chez d'autres employeurs, mais seulement un peu plus d'un tiers participent à un club d'entreprises ou essayent de développer les relations de sous-traitance ou de cotraitance avec d'autres entreprises ; 10 % des structures participent à un pôle territorial de coopération économique (cf. *infra*).

Toutefois, les initiatives se multiplient pour favoriser les contacts entre les salariés sortant de parcours d'insertion et les entreprises classiques. Par exemple, l'expérimentation SEVE portée par la Fédération des acteurs de la solidarité vise à mieux faire coïncider les compétences des salariés en insertion aux besoins des entreprises du territoire. De même, une structure mutualisée d'accompagnement socio-professionnel parisienne a développé un site web (lesbonsprofils.fr) pour promouvoir auprès des employeurs les candidatures des salariés sortant des structures. Enfin, une association portant plusieurs chantiers d'insertion a mis en place un « jury de sortie » pour les salariés en insertion, auquel participent des représentants des entreprises locales.

Dans le cadre du plan de lutte contre le chômage de longue durée présenté par le Gouvernement le 9 février 2015, une prestation de suivi dans l'emploi avait été mise en œuvre à titre expérimental pour accompagner pendant trois mois la prise de poste de salariés très éloignés de l'emploi dans une entreprise classique. Trop complexe sur le plan administratif, l'expérimentation a échoué. Une telle expérimentation mériterait pourtant d'être relancée dans un cadre administratif simplifié et financée directement par l'État auprès des structures, moins pour sécuriser les chefs d'entreprise accueillant des personnes sortant de structures d'insertion que pour lever les réticences des salariés à renoncer à l'accompagnement bienveillant dont ils bénéficient dans le cadre du parcours d'insertion.

IV - Des résultats encourageants, une évaluation insuffisante et partielle

Les résultats de l'insertion par l'activité économique sont plutôt encourageants, mais ils ne sont aujourd'hui évalués qu'à travers le seul taux de retour à l'emploi des bénéficiaires, dont l'estimation souffre de plusieurs limites méthodologiques (A). La capacité des structures à aider les bénéficiaires à résoudre leurs difficultés sociales n'est pas évaluée (B), pas plus que la participation des organismes d'insertion au développement économique des territoires (C).

A - Des taux de retour à l'emploi plutôt favorables au regard du profil des bénéficiaires

1 - Des résultats variables selon les types de structures

Dans le cadre des documents budgétaires, la performance de l'insertion par l'activité économique est évaluée à travers l'indicateur 3.2 du programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi*, qui mesure le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures de l'insertion par l'activité économique. Cet indicateur est décliné pour chaque type de structures en deux sous-indicateurs de « taux de sortie dans l'emploi » et de « taux de sortie dans l'emploi durable²⁴ ». Les indicateurs de résultats de l'insertion par l'activité économique sont calculés par la Dares²⁵ sur la base des informations déclarées par les responsables des structures sur la situation des salariés à la date de leur sortie de la structure.

Le tableau ci-après présente les objectifs fixés et les résultats de l'indicateur relatif au taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures pour la période 2012-2017. Les entreprises de travail temporaire d'insertion obtiennent les meilleurs résultats : les taux de sortie dans l'emploi augmentent assez régulièrement, passant respectivement de 32,4 % à 46,7 %. Les résultats des entreprises d'insertion progressent également régulièrement, passant de 22,6 % à 38,3 %. Les résultats des associations intermédiaires, en baisse notable en 2014 jusqu'à 26 %, retrouvent en 2017 un taux de 36,1 %, plus élevé que celui de 2012 (33,9 %). Enfin, les résultats des ateliers et chantiers d'insertion, toujours les plus bas, augmentent sensiblement en fin de période pour atteindre 26,9 %.

Les écarts sont importants entre les différents types de structures. Il est généralement admis que ces taux sont à corréluer avec la difficulté de la situation des bénéficiaires à l'entrée dans un parcours d'insertion. Les entreprises de travail temporaire d'insertion, qui présentent les meilleurs taux d'insertion dans l'emploi, accueillent les personnes les moins éloignées de l'emploi, aptes à être placées en intérim au sein d'une entreprise classique. À l'opposé, les salariés des ateliers et chantiers d'insertion, les plus éloignés de l'emploi, cumulent en général plusieurs

²⁴ Contrat à durée indéterminée, contrat à durée déterminée d'une durée supérieure ou égale à six mois, titularisation dans la fonction publique, ou création d'entreprise.

²⁵ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail.

difficultés sociales (cf. *supra*), ce qui explique des taux de sortie en emploi plus faibles.

Tableau n° 5 : taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures pour la période 2012-2017 (en pourcentages)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ACI</i>	21	22	23,6	21,7	23,7	26,9
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	28	24
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie des ACI</i>		10	8,7	8,4	9,2	10,7
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>					12	10
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une EI</i>	22,6	23,7	26,9	33	36,2	38,3
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	27	28
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI</i>	13,1	13	14,3	17,3	18,1	20,4
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				17	17	16
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une AI</i>	33,9	32,4	26	34,4	35,8	36,1
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				45	47	37
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI</i>	17,2	15,7	12,8	16,2	16,5	17,4
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				25	26	18
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une ETTI</i>	32,4	35	38,8	37,2	44,9	46,7
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				45	47	40
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETTI</i>	22,3	14,4	15,8	16,3	19,7	21,2
<i>Objectif fixé dans le PAP</i>				27	28	16

Source : Cour des comptes d'après données des projets et rapports annuels de performances de la mission Travail et emploi

Dans le cadre du dialogue de gestion avec les structures, des objectifs plus détaillés sont négociés par les unités départementales des Direccte. La circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique définit trois catégories de sorties :

- les sorties vers l'emploi durable (contrats à durée indéterminée, contrats à durée déterminée ou missions d'intérim d'une durée supérieure ou égale à six mois, titularisation dans la fonction publique, créations et reprises d'entreprise) ;

- les sorties vers « un emploi de transition » (contrats à durée déterminée ou missions d'intérim d'une durée inférieure à six mois – contrats aidés chez un employeur de droit commun) ;
- les sorties positives (formations pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre structure de l'insertion par l'activité économique, etc.). Le périmètre des sorties considérées comme positives est adapté aux territoires, « une sortie positive dans un bassin d'emploi en difficulté pouvant ne pas être retenue sur un territoire offrant plus d'opportunités ».

L'addition de ces trois types de sortie constitue le taux de sorties « dynamiques ». La circulaire précisait que les unités départementales devaient impérativement fixer l'objectif de sorties dynamiques à 60 % ou plus et celui de sorties vers l'emploi durable à plus de 25 %. Ces objectifs de sorties vers l'emploi durable, fixés avant la crise de 2008, sont supérieurs aux objectifs fixés ultérieurement dans les projets annuels de performances. Enfin, les sorties positives et dynamiques, pourtant examinées dans le cadre du dialogue de gestion, ne sont pas consolidées dans les documents budgétaires.

Selon le tableau de bord utilisé par la DGEFP (avant retraitement par la Dares), les sorties de 2017 se répartissent de la manière suivante : 19,8 % en emploi durable, 16,6 % en emploi de transition et 19,4 % de sorties positives, soit un taux de sorties dynamiques de 55,8 %. Les autres sorties se répartissent en 31,8 % de personnes au chômage, 10,3 % ne donnant pas de nouvelle et 1,8 % de personnes inactives.

2 - Des résultats encourageants selon la dernière étude du ministère du travail

La Dares a réalisé en 2018 une toute première étude pour reconstituer les trajectoires professionnelles d'un échantillon représentatif de salariés de l'insertion par l'activité économique, en appariant les différents fichiers de l'Agence de services et de paiement (ASP) avec le panel des déclarations annuelles des données sociales (DADS).

Pour cet échantillon, le taux global d'insertion dans l'emploi serait stable autour de 37 % (28 % si on ne considère que les emplois non aidés), avec des variations importantes pour chaque type de structures. Le taux d'insertion des anciens salariés des ateliers et chantiers d'insertion et des entreprises d'insertion augmenterait avec le temps, alors que celui des anciens salariés des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire baisserait.

**Tableau n° 6 : situation des salariés sortis d'une structure
de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)**

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
En emploi six mois après la sortie	24,3	31,5	49,4	52,9	37,8
dont emploi non aidé	16,3	23,5	36,7	36,9	27
dont emploi aidé	6,9	7,2	11	14,2	9,2
En emploi 12 mois après la sortie	25,2	36,4	48	47,5	37,6
dont emploi non aidé	17,3	28,9	36,7	35,7	27,8
dont emploi aidé	6,6	6,4	8,5	10,2	7,9
En emploi deux ans après la sortie	28,4	35,2	42,5	43,3	36,9
dont emploi non aidé	19,8	29,3	35,9	34,9	28,6
dont emploi aidé	7,4	4,9	6,6	7,2	6,6

Source : Cour des comptes, d'après données Dares

Ces résultats seraient ainsi nettement supérieurs aux indicateurs actuellement utilisés, fondés uniquement sur la situation à la sortie (cf. tableau n°5).

B - Une démarche d'évaluation à compléter

1 - Mieux utiliser les données disponibles sur le retour à l'emploi

L'élaboration des indicateurs de résultat de l'insertion par l'activité économique se heurte à plusieurs limites méthodologiques :

- le mode de collecte des données est déclaratif, fondé sur la seule saisie des situations de sortie par les responsables de structure sur l'extranet de l'ASP ;
- les responsables de structure n'ont qu'une connaissance partielle de la situation des bénéficiaires lors de la sortie de parcours²⁶ ;
- ces indicateurs ne donnent une information valable qu'à très court terme, à la date de la sortie. Ils ne permettent pas d'évaluer la situation des bénéficiaires plusieurs mois ou années après le passage en

²⁶ Selon le rapport annuel de performances 2017, « en 2016, l'information relative à la situation à la sortie est inconnue pour respectivement 30 % et 25 % des salariés dans les entreprises de travail temporaire et les associations intermédiaires, contre environ 5 % dans les ateliers et chantiers d'insertion et les entreprises d'insertion ».

parcours d'insertion. Ces données ne permettent pas d'apprécier la capacité de l'insertion par l'activité économique à les stabiliser dans l'emploi.

En outre, ces indicateurs diffèrent de ceux utilisés pour les contrats aidés et pour les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), interdisant une analyse comparative des résultats de ces dispositifs concernant pourtant des publics aux caractéristiques proches, voire pour partie identiques (cf. annexe n° 6).

L'insuffisance de l'évaluation de l'insertion par l'activité économique a déjà été identifiée à de multiples reprises, notamment lors de la préparation de la réforme du financement de 2014. La démarche d'évaluation envisagée n'a pas abouti, en l'absence d'accord entre la Dares et les acteurs du CNIAE sur les objectifs, les méthodes et les moyens.

Compte tenu de l'importance des financements publics accordés chaque année et du manque de fiabilité des résultats actuels, il est indispensable de renforcer l'évaluation de cette politique. Il apparaît au moins nécessaire de décaler la date d'observation à six mois après la sortie de la structure, de façon similaire aux contrats aidés, et de mettre en œuvre des modalités de suivi de la situation pendant trois ans afin d'apprécier la situation des bénéficiaires à moyen terme.

Des solutions techniques pourraient reposer sur l'exploitation des flux de données transmis à Pôle Emploi et à la Dares (déclarations préalables à l'embauche, déclarations sociales nominatives, inscriptions au chômage, etc.). C'est ainsi que la Dares a réalisé l'étude récente sur les trajectoires professionnelles des sortants de l'insertion par l'activité économique. La généralisation de ce type d'études permettrait d'améliorer la connaissance des parcours professionnels des bénéficiaires. Par ailleurs, une démarche évaluative pourrait s'appuyer sur une comparaison des parcours des bénéficiaires avec ceux de publics présentant les mêmes caractéristiques, mais n'ayant pas bénéficié de ce dispositif. Ces études sont indispensables pour pleinement évaluer l'efficacité de l'insertion par l'activité économique.

2 - Évaluer les résultats de l'accompagnement social

Les modalités d'accueil et d'accompagnement des publics, ainsi que les résultats socio-économiques des structures ne font l'objet d'aucun suivi national. À l'échelle régionale ou départementale, l'évaluation de la performance des structures par les Direccte s'appuie sur la remontée de nombreuses données, transmises préalablement au dialogue de gestion

annuel. Les données recueillies peuvent porter sur le profil des publics bénéficiaires, les moyens de formation, d'encadrement et d'accompagnement proposés par la structure, les taux d'insertion dans l'emploi ainsi que les données financières de la structure. Ces données, à la fiabilité peu contrôlée et qui sont rarement consolidées à l'échelle départementale ou régionale par les services statistiques des Direccte, ne remontent ni à la DGEFP, ni à la Dares.

La Dares publie régulièrement des études quantitatives sur les structures de l'insertion et les bénéficiaires, grâce aux données de l'ASP. Elle publie également des analyses plus qualitatives fondées sur une enquête réalisée en 2012 auprès des structures et des salariés en parcours insertion entre septembre et décembre 2010. Ces analyses permettent d'appréhender de nombreux sujets sur le mode d'organisation et de fonctionnement des structures de l'insertion par l'activité économique, notamment sur l'accompagnement social et professionnel. Cependant, compte tenu du décalage avec la date de l'enquête initiale, ces analyses ne mesurent pas les évolutions les plus récentes du secteur.

Compte tenu des difficultés sociales particulières des publics concernés, le taux de retour à l'emploi ne peut pas constituer le seul indicateur de performance de l'insertion par l'activité économique. Il convient de mettre en œuvre une méthode de suivi des progrès réalisés en matière sociale, qui permettrait une analyse au niveau national.

Dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour, 27 % des structures ont déclaré utiliser une application spécialisée pour le diagnostic et le suivi des difficultés sociales des salariés en parcours d'insertion, et 51 % des outils bureautiques simples. Cette méthode de suivi pourrait s'appuyer sur une grille d'analyse des difficultés sociales, à définir en fonction des outils déjà utilisés. Elle pourrait être remplie à l'entrée et à la sortie de la structure, en concertation avec les unités départementales et Pôle emploi lors des comités de suivi. La consolidation de ces grilles par type de structures, par département, par région et au niveau national permettrait, dans le cadre du dialogue de gestion, d'évaluer l'activité d'une structure et dans le cadre du diagnostic d'un territoire, d'identifier les besoins spécifiques.

3 - Mesurer l'impact social

Selon une définition proposée par le Conseil supérieur à l'économie sociale et solidaire, l'impact social « consiste en l'ensemble des conséquences (évolutions, inflexions, changements, ruptures) des activités d'une organisation tant sur ses parties prenantes externes (bénéficiaires,

usagers, clients) directes ou indirectes de son territoire et internes (salariés, bénévoles, volontaires), que sur la société en général ».

Depuis plusieurs années, les acteurs de l'insertion par l'activité économique souhaitent que « l'impact social » de leur activité soit évalué et de nombreux travaux empiriques et académiques ont été menés en ce sens. Si, à plusieurs reprises depuis 2013, les membres du CNIAE ont demandé une évaluation globale de cette politique publique, aucune étude n'a été lancée au niveau national.

Cette volonté des structures que soit réalisée une évaluation de l'apport du secteur de l'insertion par l'activité économique sur les plans social et économique comme en matière de développement des territoires, jamais réalisée jusqu'à présent, est légitime. Cette évaluation, à condition qu'elle repose sur un cadre normatif éprouvé²⁷, présenterait un réel intérêt, notamment en vue de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. Il serait particulièrement utile de disposer d'une telle étude lors de l'évaluation de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ». La constitution d'une véritable base de données de l'insertion par l'activité économique portant notamment sur les données physico-financières, le modèle économique des structures, les caractéristiques des salariés en parcours d'insertion, l'accompagnement socio-professionnel et le devenir des bénéficiaires, apparaît comme un préalable indispensable à cette mesure de l'impact social.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'insertion par l'activité économique présente la particularité d'être le fruit d'initiatives de la société civile et de collectivités territoriales que l'État a su reconnaître depuis plus de trente ans. Elle offre des parcours d'insertion par le travail à un public très éloigné de l'emploi qui cumule des difficultés sociales et professionnelles particulières : faible niveau de qualification, défaut de maîtrise des savoirs de base, problèmes de mobilité, addictions, problèmes de logement, surendettement, problèmes de santé (physiques ou psychiques), etc.

Les parcours d'insertion pourraient être améliorés sur plusieurs plans. D'une part, le recrutement pourrait être à la fois plus fluide et mieux ciblé en fonction des besoins des demandeurs d'emploi et des structures par une meilleure coordination de celles-ci et de Pôle emploi. En

²⁷ La Commission européenne a récemment publié une nouvelle norme permettant aux entreprises sociales de mieux évaluer leur incidence sociale.

particulier, les critères de recrutement pourraient être formalisés et diffusés au sein des agences.

D'autre part, les salariés en parcours d'insertion peinent à accéder à une formation professionnelle. Cela résulte de l'insuffisance des financements accessibles et de la nécessité de mettre en œuvre une ingénierie spécifique dans un cadre partenarial pour mutualiser les formations sur un territoire et adapter celles-ci aux besoins des salariés en parcours d'insertion (localisation géographique, pédagogie, lien avec la situation de travail). Les seules formations « sur le tas », peu structurées et difficilement valorisables, ne contribuent pas assez à la sécurisation des parcours professionnels. Une attention particulière doit être portée à la mise en formation des salariés en parcours insertion, afin que l'ensemble de ceux-ci maîtrise au moins la langue française et les savoirs de base, condition pour développer l'autonomie dans la vie quotidienne et la capacité à accéder à un emploi durable. Il ne s'agit pas seulement de garantir l'accès à des financements en volume suffisant, mais également de renforcer l'offre de conseil et d'accompagnement à disposition des structures pour que la formation devienne une composante systématique des parcours d'insertion. Enfin, l'effort de formation doit également porter sur les salariés permanents – accompagnateurs socio-professionnels et encadrants techniques – pour professionnaliser l'encadrement des bénéficiaires.

Les modalités de suivi et d'évaluation de l'action des structures de l'insertion par l'activité économique en matière de retour à l'emploi méritent d'être entièrement revues. Les indicateurs retenus, peu fiables et fondés uniquement sur la situation à la sortie de la structure, ne permettent pas d'appréhender pleinement l'apport du parcours d'insertion. Les taux d'insertion dans l'emploi apparaissent en-deçà des objectifs fixés et les critères de détermination de ceux-ci suscitent des interrogations. Faute de méthodologie commune de mesure, les résultats ne peuvent être comparés entre les différents dispositifs de la politique de l'emploi, alors que les publics peuvent être pour partie identiques. Afin de mieux apprécier l'efficacité de cette politique, il est donc indispensable de fiabiliser les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires et de les observer pendant les trois années suivant la sortie des parcours d'insertion. Des solutions techniques pourraient reposer sur l'exploitation de flux d'informations accessibles à Pôle emploi et au ministère du travail, en particulier grâce à la déclaration sociale nominative.

Il est également important de mettre en œuvre une méthode de suivi des résultats en matière d'accompagnement social. Celle-ci pourrait

s'appuyer sur une évaluation de la situation des salariés à réaliser lors des comités de suivi et à formaliser dans le bilan de sortie de la structure.

Enfin, une évaluation de l'« impact social » de l'insertion par l'activité économique, fondée sur une méthodologie éprouvée, présenterait un réel intérêt, notamment afin de mesurer le « retour sur investissement » de cette politique. Il serait particulièrement souhaitable de disposer de ces résultats lors de l'évaluation de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », également encouragée par la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. (Ministère du travail, Pôle emploi) redéfinir les modalités d'évaluation du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique : observer leur situation six mois après la sortie de la structure et au cours des trois années suivantes ;*
 - 2. (Ministère du travail, Pôle emploi, réseaux de l'insertion par l'activité économique) établir une grille d'évaluation partagée des difficultés d'insertion sociale et professionnelle, et mettre en place un bilan à l'entrée et à la sortie du parcours d'insertion ;*
 - 3. (Ministère du travail) lancer une étude d'impact de l'insertion par l'activité économique portant notamment sur l'évolution de la situation sociale des bénéficiaires et sur le développement économique des territoires.*
-

Chapitre II

Une politique à conforter par des financements plus adaptés et une gestion plus efficace

Au regard de l'équilibre économique fragile des structures (I) et des missions confiées à celles-ci, les modalités d'allocation des ressources mériteraient d'être revues (II), tant en ce qui concerne les aides au poste que le financement de la formation. Dans une perspective de développement de l'insertion par l'activité économique, il reste à organiser une dynamique partenariale plus structurée dans les territoires (III) et à simplifier davantage la gestion des processus administratifs (IV).

I - Des modèles économiques peu connus et aux équilibres fragiles

L'insertion par l'activité économique est un secteur composé de petites et moyennes structures (A), aux activités variées (B) et dont les capacités d'investissement sont faibles (C). Elles voient cependant s'ouvrir de nouvelles perspectives de développement (D).

A - Un secteur constitué de petites et moyennes structures

Les acteurs sont des petites et moyennes entreprises. À l'exception des associations intermédiaires, la grande majorité des structures emploient en 2016 entre 20 et 49 salariés en parcours d'insertion. Certaines structures font même partie des très petites entreprises : en 2016, 17 % des ateliers et chantiers d'insertion et 52 % des entreprises d'insertion emploient moins de 10 personnes.

Si le nombre global d'opérateurs (environ 3 700) est resté stable entre 2012 et 2016, il est à noter une baisse continue du nombre d'entreprises d'insertion (- 7 %) entre 2012 et 2016, et depuis 2014, la baisse de 3 % du nombre d'associations intermédiaires, au profit d'une hausse de 5 % du nombre de structures porteuses d'ateliers et chantiers d'insertion, moins dépendantes du contexte économique. Ces évolutions contrastées soulignent le fait qu'une partie de l'offre d'insertion peut être fragilisée en cas de dégradation de la conjoncture économique.

B - Des secteurs d'activité variés

1 - Les métiers traditionnels de l'insertion par l'activité économique

Un des secteurs les plus représentés dans l'insertion par l'activité économique est celui des services à la personne et à la collectivité : près d'un tiers des salariés en parcours d'insertion y ont été embauchés en 2016. Cette proportion est plus forte encore dans les associations intermédiaires, où plus de la moitié des salariés exercent dans le domaine des aides à la personne (23 %), du nettoyage et de la propreté industrielle (22 %). Dans les entreprises d'insertion, un salarié sur deux est également embauché sur des métiers liés à la propreté, à l'environnement urbain et au nettoyage.

Le deuxième secteur d'activité le plus important est celui de l'entretien des espaces naturels, des espaces verts et de la production agricole (18 % des salariés en parcours d'insertion). Les salariés des ateliers et chantiers d'insertion y sont surreprésentés (37 %). L'avantage comparatif de l'insertion par l'activité économique dans le secteur des espaces verts et du recyclage réside souvent dans le positionnement des services proposés, qui permettent la consolidation de filières locales.

Enfin, le secteur de la construction, du bâtiment, et des travaux publics représente le troisième domaine d'activité le plus important (12 % des salariés en parcours d'insertion). Il est dominant dans les entreprises de travail temporaire d'insertion, avec une embauche sur deux dans le bâtiment et les travaux publics. Cela tient à l'importance des clauses sociales d'insertion des marchés publics dans l'activité des entreprises de travail temporaire d'insertion. Une part non négligeable des salariés de ces entreprises est également présente dans le secteur du transport et de la logistique (17 %), et, dans une moindre mesure, dans l'industrie (13 %).

À l'exception des associations intermédiaires, les structures de l'insertion par l'activité économique interviennent majoritairement dans des activités traditionnellement exercées par des hommes, souvent associées à des horaires atypiques et à des conditions de travail difficiles. Il en résulte une offre peu adaptée à l'insertion professionnelle des femmes, qui représentaient pourtant 55 % de l'effectif des bénéficiaires du RSA socle fin 2014.

2 - La pluriactivité : un facteur souvent décisif de l'équilibre économique des structures

Les structures de l'insertion par l'activité économique parviennent à assurer leur viabilité économique grâce à leur capacité à développer en permanence de nouvelles activités n'exigeant pas de main d'œuvre qualifiée, pour lesquelles il existe une demande de la part d'entreprises commerciales, de particuliers, d'associations ou de collectivités. La pluriactivité est souvent décisive dans l'équilibre de leur modèle économique, pour réduire les aléas liés à la conjoncture, mais aussi pour offrir davantage de possibilités aux personnes en parcours d'insertion.

Ce constat porte plus particulièrement sur les entreprises de travail temporaire d'insertion et les associations intermédiaires, plus souvent positionnées sur quatre secteurs d'activité ou plus, du fait de leur activité de mise à disposition. En revanche, il doit être nuancé pour les ateliers et chantiers d'insertion qui, selon une étude du ministère du travail, exercent majoritairement une activité dans deux secteurs au maximum.

De grands réseaux associatifs impliqués dans l'insertion par l'activité économique

Le réseau Emmaüs France comporte une cinquantaine de structures de l'insertion par l'activité économique relevant de sa branche économie solidaire et insertion (essentiellement des ateliers et chantiers d'insertion et des entreprises d'insertion). Celles-ci sont positionnées principalement sur les métiers de la collecte et du tri-recyclage, notamment dans le textile et les déchets d'équipements électriques et électroniques.

Les Restaurants du cœur interviennent aussi dans le champ de l'insertion par l'activité économique. En 2016, ils ont accueilli 2 316 salariés au sein de 102 chantiers d'insertion et de trois associations intermédiaires. Les chantiers d'insertion participent directement à l'activité des Restaurants du cœur, dans les domaines du maraîchage, de la cuisine, de la logistique, du bâtiment, du recyclage de produits informatiques.

3 - Un positionnement innovant sur de nouveaux secteurs d'activité

Au-delà de ces métiers traditionnels de l'insertion par l'activité économique, il faut souligner l'émergence d'activités dans de nouveaux secteurs tels que le médico-social, les métiers de bouche, l'événementiel et le numérique. Le nombre de structures dans ces secteurs demeure toutefois peu important malgré les perspectives de débouchés en emploi au regard des tensions pesant sur le recrutement de salariés dans certains de ces métiers.

Rézosocial, l'exemple d'une entreprise d'insertion dans le secteur du numérique

Créée en 2013, Rézosocial est une entreprise d'insertion née de la rencontre de deux professionnels de l'informatique, soucieux de mettre leur expertise au profit d'un projet à fort impact social. Cette entreprise d'insertion propose des prestations de maintenance et d'hébergement informatique à destination de PME ou de structures associatives. Elle se positionne également comme sous-traitante d'entreprises classiques répondant à des appels d'offres comportant des clauses sociales. Elle comprend douze salariés en parcours d'insertion et perçoit des aides au poste pour six d'entre eux seulement. Certains salariés en parcours d'insertion sont d'anciens sans domicile fixe, orientés souvent par Emmaüs. Spécialisée dans le numérique, cette entreprise d'insertion a développé un logiciel de suivi des salariés en parcours d'insertion.

Les structures de l'insertion par l'activité économique ont également été précurseurs dans plusieurs domaines comme le réemploi de textiles, l'écoconstruction et le maraîchage biologique, comme le réseau « Cocagne » des jardins de maraîchage biologique créé en 1991, qui emploie 4 000 salariés en parcours d'insertion.

C - Une rentabilité moyenne et des capacités d'investissement faibles

Les modèles économiques des différents types de structures de l'insertion par l'activité économique sont difficiles à analyser en raison d'un manque de consolidation des données financières par l'État. Pour assurer leur fonction sociale, les structures sont confrontées au défi permanent de développer une activité économique suffisante pour assurer leur viabilité. Soumises à la même pression concurrentielle que les entreprises classiques, elles doivent donc mettre en œuvre des stratégies pour fournir des prestations de qualité satisfaisante, avec du personnel faiblement qualifié et dont la productivité est inférieure à la moyenne. Il en résulte un effacement progressif des frontières entre le lucratif et le non-lucratif qui conduit à revoir les équilibres internes.

La part des financements publics dans les modèles économiques des structures de l'insertion par l'activité économique est très variable selon leur type. À l'exception des ateliers et chantiers d'insertion, dépendantes à près de 80 % de subventions publiques, les autres types de structures s'appuient principalement sur leurs recettes commerciales pour parvenir à l'équilibre et couvrir les coûts de leurs missions sociales.

Dans son rapport sur les enjeux sociaux et économiques des structures de l'insertion par l'activité économique publié en 2018, France Active a fait le constat d'une sous-capitalisation du secteur et de la difficulté de certaines structures à disposer de fonds propres positifs. Leur taille est un premier facteur d'explication de leur faible capacité de financement des investissements matériels. D'après l'enquête réalisée par la Cour en 2018, le budget d'investissement représente en moyenne moins de 3 % du budget de fonctionnement²⁸. Les structures rencontrent des difficultés pour trouver des investisseurs, que ce soit des particuliers ou des entreprises, même si elles bénéficient de l'émergence de fonds de dotation pour l'innovation sociale, tels que Phitrust.

Le faible niveau de la rentabilité d'exploitation des structures de l'insertion par l'activité économique explique également les difficultés

²⁸ Taux calculé à partir des réponses de 1 224 structures.

rencontrées dans la recherche de capitaux auprès d'investisseurs privés. Sur un échantillon de structures accompagnées par France Active en 2015, cette rentabilité a été ainsi estimée à - 0,3% pour les ateliers et chantiers d'insertion et à 1,4 % pour les entreprises d'insertion.

Cette faible rentabilité économique s'explique en partie par le poids de la masse salariale. Hors dépenses de formation, la masse salariale représente près de 93 % du chiffre d'affaires des associations intermédiaires et 82 % de celui des entreprises d'insertion, d'après les réponses à l'enquête de la Cour²⁹, alors que, selon la Banque de France, les dépenses de personnel ne représentent que 22 % du chiffre d'affaires des PME en 2016. Enfin le changement de politique intervenu dans les contrats aidés en 2017 n'a pas été sans conséquence pour certaines entreprises d'insertion.

Le bénévolat dans les structures de l'insertion par l'activité économique

Pour certaines structures, les missions sociales ne peuvent être menées à bien que grâce au travail de bénévoles, soit pour renforcer l'accompagnement social, soit pour aider à la production. L'enquête du ministère du travail réalisée auprès des structures de l'insertion par l'activité économique en 2012 permet d'estimer la part moyenne des bénévoles à 6 % du personnel permanent (hors salariés en parcours d'insertion) pour les entreprises de travail temporaire d'insertion, 9 % pour les entreprises d'insertion, 13 % pour les ateliers et chantiers d'insertion et 15 % pour les associations intermédiaires en 2010.

La faiblesse du taux de marge des ateliers et chantiers d'insertion, d'une part, et des associations intermédiaires, d'autre part, peut également s'expliquer par des règles administratives spécifiques, qui limitent le développement de leurs activités commerciales.

Celui des ateliers et chantiers d'insertion est contraint par le plafond de recettes tirées d'une commercialisation de tout ou partie des biens et services produits : celles-ci ne peuvent couvrir qu'une part inférieure à 30 % des charges liées à ces activités³⁰. De nombreux ateliers et chantiers d'insertion demandent toutefois une dérogation leur permettant d'aller jusqu'à 50 % de recettes commerciales. Cette dérogation est accordée sur décision du préfet, après avis favorable du conseil départemental de

²⁹ Taux calculé à partir de 464 réponses. Le taux de réponses insuffisant des ateliers et chantiers d'insertion et des entreprises de travail temporaire d'insertion n'a pas permis d'évaluer le poids moyen de la masse salariale par rapport à leur chiffre d'affaires.

³⁰ Article D. 5132-34 du code du travail.

l'insertion par l'activité économique, si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales.

Pour leur part, les associations intermédiaires sont contraintes dans le développement de leur activité de mise à disposition auprès des entreprises par une limite fixée à 480 heures d'activité par salarié sur les deux ans de parcours, à compter de la première mise à disposition auprès d'entreprises du secteur marchand³¹. Pour réussir à maintenir leur équilibre financier dans un contexte de baisse d'activité auprès des particuliers, les associations intermédiaires sont incitées soit à se doter d'une structure d'insertion complémentaire (une entreprise de travail temporaire d'insertion par exemple), soit à diversifier leurs activités (bâtiment, manutention, emplois administratifs, entretien des espaces verts), ce qui peut créer des tensions avec le secteur du travail temporaire, en rendant poreuses les frontières entre associations intermédiaires et entreprises de travail temporaire d'insertion.

D - De nouvelles perspectives de développement

1 - L'essor des clauses sociales, malgré une utilisation limitée par l'État

Mise en œuvre dès 1994 par les collectivités territoriales sous l'impulsion des Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), l'introduction de clauses sociales dans la commande publique est un levier de développement pour l'insertion par l'activité économique. Les modalités en ont été définies dans le code des marchés publics en 2006, puis confortées avec l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et le décret d'application du 25 mars 2016 ; cette réforme des marchés publics a été l'occasion de créer des marchés réservés exclusivement aux structures de l'insertion par l'activité économique. Les différentes modalités de recours dans le cadre de marchés publics sont décrites à l'annexe n° 7.

D'après le bilan des clauses sociales réalisé par Alliance Villes Emploi, le nombre d'heures d'insertion réalisées est passé de trois millions en 2011 à 11,6 millions en 2016, dont 76 % répondent à des clauses sociales. En 2016, les structures de l'insertion par l'activité économique représentent 55 % des entreprises qui recourent aux heures d'insertion comptabilisées en réponse à des clauses sociales.

³¹ Article L. 5132-9 du code du travail.

Au niveau national, selon les données de l'observatoire de la commande publique, les clauses sociales représentent 8,6 % du nombre des marchés publics d'une valeur supérieure à 90 000 € hors taxes en 2016, contre moins de 5 % en 2012. L'essor des clauses sociales a été encouragé par un réseau de 436 facilitateurs en fonction au sein des PLIE, des maisons de l'emploi et de quelques collectivités territoriales. Leur rôle est d'accompagner les donneurs d'ordre publics dans l'utilisation et le suivi de la mise en œuvre des clauses sociales.

Si le recours aux clauses sociales se développe, l'État n'utilise pas suffisamment les clauses d'insertion : elles ne représentent que 5,4 % du nombre des marchés comportant des clauses sociales en 2016.

Le plan national pour l'achat public durable 2015-2020 fixe un objectif de 25 % de marchés de l'État comprenant au moins une disposition sociale d'ici 2020. Au-delà de cet objectif quantitatif, l'attention devra être portée sur le retour à l'emploi durable grâce à l'embauche en contrat à durée indéterminée, en contrat à durée déterminée ou en intérim des bénéficiaires des clauses sociales.

2 - La tendance au regroupement des structures et au développement d'une dynamique partenariale avec les entreprises classiques

Pour pallier leur faible taille, de plus en plus de structures de l'insertion par l'activité économique s'engagent dans des dynamiques de coopération et de regroupement. Selon le ministère du travail, un quart d'entre elles faisait partie d'un groupement en 2014. Par ailleurs, des dynamiques partenariales avec les entreprises classiques, fondamentales pour développer l'activité économique et construire des passerelles vers l'emploi à la sortie des parcours d'insertion, sont de plus en plus recherchées.

Certaines structures ont ainsi fait le choix de mutualiser des postes dans une logique de réduction des charges fixes, tels que les postes d'accompagnateurs socio-professionnels ou encore les fonctions support. D'autres choisissent de se regrouper sous différentes modalités :

- groupement momentané d'employeurs afin de répondre à un marché précis et groupement d'intérêt économique (article L. 251-1 du code du commerce) constitués pour une durée déterminée pour développer l'activité économique ;
- groupement économique solidaire (article L. 5132-15-2 du code du travail) qui permet à des employeurs de structures distinctes de se

regrouper avec une personne morale qui porte le groupement, pour mieux structurer l'activité économique d'entreprises sociales et solidaires et favoriser des parcours d'insertion ;

- pôle territorial de coopération économique (article 9 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire) qui réunit, autour d'un projet économique de développement territorial, des entreprises classiques, des acteurs publics, des organismes de recherche et de formation et des entreprises sociales et solidaires.

L'observatoire du réseau COORACE, qui s'est doté d'un service d'accompagnement à la création de groupes économiques solidaires, témoigne de cette stratégie partenariale en plein essor : outre les 24 groupements déjà adhérents à son réseau, il dénombrait 33 projets en 2017.

Par ailleurs, depuis leur création en 2014, près de 155 pôles territoriaux de coopération économique se sont constitués, principalement autour d'une filière-pivot, regroupant les activités majoritaires des structures adhérentes, et, dans de nombreux cas, à l'initiative de structures de l'insertion par l'activité économique. S'il est encore trop tôt pour établir une étude d'impact de la création de ces pôles, il semble que les structures de l'insertion par l'activité économique bénéficient de ce développement de l'activité économique locale qui dépasse leurs activités de base et leur permet ainsi de s'ouvrir à de nouvelles perspectives économiques et professionnelles.

II - Des modalités de financement public à revoir

L'insertion par l'activité économique bénéficie de soutiens publics de nature et d'intensité variables selon le type de structures. L'essentiel du financement est assuré par l'État, par l'allocation d'aides au poste (A), dont les modalités sont à réexaminer (B). La formation professionnelle fait l'objet de financements spécifiques, insuffisants pour couvrir les besoins particuliers de ce secteur (C).

A - Un soutien financier assuré en majorité par l'État

1 - Le versement d'aides au poste d'insertion représente, en moyenne, plus de la moitié du financement des structures

D'après les données fournies par l'ASP, l'insertion par l'activité économique bénéficie de financements apportés en majorité par l'État (60 %) et, dans une moindre mesure, par les collectivités territoriales - départements (13 %), bloc communal (10 %), régions (4 %) - et le Fonds social européen (4 %). Le mécénat privé ne joue qu'un rôle très marginal.

Des avantages fiscaux limités pour les entreprises et les particuliers soutenant l'insertion par l'activité économique par des dons

Les structures de l'insertion par l'activité économique bénéficient peu du mécénat d'entreprise dès lors qu'il est estimé que leur activité présente un caractère lucratif : dans ces conditions, les dons n'ouvrent pas droit à déduction fiscale.

Les structures peuvent cependant bénéficier de financements par le biais de dotations ou de fonds de dotation³², qui ouvrent droit à déduction fiscale pour les donateurs dès lors que ces fonds de dotation respectent les conditions d'éligibilité fixées aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts. Selon le panorama des fondations et des fonds de dotation créés par les entreprises, réalisé en 2018 par le réseau « Entreprendre pour la cité » et *Ernst and Young*, l'insertion professionnelle est le deuxième domaine d'intervention privilégié, après l'action sociale et avant l'éducation. Ce type de financement présente l'avantage d'être souvent associé à une démarche d'évaluation des actions d'accompagnement social et professionnel des structures financées.

S'agissant des particuliers, les dons aux structures de l'insertion par l'activité économique ouvrent droit à déduction fiscale pour les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (comme précédemment pour l'impôt sur la fortune). Ce n'est en revanche pas le cas en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. La réglementation européenne sur les aides *de minimis* accordées aux entreprises plafonne le bénéfice des dons reçus à 200 000 € sur trois exercices fiscaux. Les services fiscaux n'ont pas été en mesure d'identifier le montant des dons destinés à l'insertion par l'activité économique dans ce cadre. Il est cependant probable que celui-ci soit peu élevé en raison du défaut de notoriété de l'insertion par l'activité économique, face aux grandes fondations reconnues d'utilité publique qui bénéficient des deux tiers des dons effectués.

³² Article 140 de la loi n° 2008-76 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

À ce jour, l'ensemble des financements ne fait l'objet d'aucune consolidation au niveau national, ce qui rend délicate l'analyse fine des modèles économiques de chaque type de structures. Les financements déclarés par les structures à l'ASP qui ne font l'objet d'aucun contrôle, sont les données les plus exhaustives disponibles au niveau national.

**Tableau n° 7 : les financements publics déclarés par les structures de l'insertion par l'activité économique en 2017
(hors dépenses fiscales et exonérations de charges sociales)**

<i>en M€</i>	ACI	EI	AI	ETTI	FDI et divers	Total	en %
<i>Aides au poste</i>	626,4	132,2	21,3	39,1	10,6	829,6	52,7 %
<i>Autres</i>	106,6	6,8	4,3	2,4	1,8	121,9	7,7 %
Total État	733,0	138,9	25,7	41,5	12,4	951,5	60,4 %
<i>FSE</i>	58,8	2,4	1,8	0,1	3,9	67,0	4,3 %
<i>Régions</i>	42,5	7,8	2,3	0,3	5,7	58,6	3,7 %
<i>Départements</i>	160,3	14,4	22,7	2,9	5,9	206,2	13 %
<i>Bloc communal</i>	138,6	7,0	7,5	0,2	3,4	156,6	9,9 %
<i>PLIE</i>	10,5	0,6	1,4	0,1	0,3	12,9	0,8 %
<i>Agefiph</i>	1,8	0,2	0,1	ns	0,7	2,8	0,1 %
<i>Autre (y compris fondations)</i>	96,2	6,9	9,6	0,9	6,0	119,6	7,6 %
Total général	1 241,7	178,0	71,1	46,0	38,2	1 575,0	100 %
<i>en %</i>	78,8 %	11,3 %	4,5 %	2,9 %	2,4 %	100 %	

NB : La colonne « FDI et divers » regroupe non seulement des subventions reçues au titre du fonds départemental d'insertion, mais également des financements divers au titre du cofinancement de projets.

Source : financements déclarés par les structures de l'insertion par l'activité économique (hors dépenses fiscales et exonérations de charges sociales) à l'ASP

Plus de la moitié du financement du secteur provient du versement par l'État de subventions. Celles-ci, depuis une réforme intervenue en 2014, prennent la forme d'aides au poste d'insertion quel que soit le type de structures. Ces aides contribuent au financement de la moindre productivité des salariés en parcours d'insertion, de la forte rotation des effectifs et des coûts liés à l'accompagnement.

La réforme du financement portée par le décret n° 2014-197 du 21 février 2014 a simplifié et harmonisé le mode d'allocation des moyens de l'État aux quatre types de structures en généralisant l'attribution d'aides au poste d'insertion. La réforme poursuivait également deux autres objectifs :

- valoriser l'effort d'insertion en faveur des personnes éloignées de l'emploi par la mise en place d'une modulation des aides en fonction de la performance des structures, appréciée en fonction d'une grille nationale de critères,
- rééquilibrer les enveloppes budgétaires entre les régions.

Tableau n° 8 : évolution des modalités d'attribution des aides financées par l'État (hors fonds départemental d'insertion, dépenses fiscales et exonérations de charges sociales)

	ACI	EI	AI	ETTI
<i>Avant 2014</i>	Aide à l'accompagnement + possibilité de recourir à des contrats aidés pour des salariés en insertion	Aide au poste d'insertion	Aide à l'accompagnement	Aide au poste d'accompagnement
	Plafond : 15 000 € par structure + prise en charge de 105 % de la rémunération des salariés en contrat aidé 9 681 € par ETP en insertion	9 681 € par ETP en insertion	Plafond : 30 000 € par structure	51 000 € par ETP d'accompagnateur*
<i>En 2018</i>	Aide au poste d'insertion			
	19 897 € par ETP en insertion	10 363 € par ETP en insertion	1 347 € par ETP en insertion	4 405 € par ETP en insertion
	+ modulation (0 à 10 % du montant)			

* 1 ETP d'accompagnateur pour 12 ETP de salariés en insertion.

Source : d'après le rapport de la mission IGAS-IGF d'appui à la mise en œuvre de la réforme du financement du secteur de l'insertion par l'activité économique, mars 2013.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le montant annuel de l'aide au poste varie de 1 347 € par ETP pour une association intermédiaire à 19 897 € par ETP pour les ateliers et chantiers d'insertion (montants 2018), compte tenu du caractère plus ou moins lucratif de l'activité et du profil moyen des salariés accueillis. À ces montants s'ajoute une modulation comprise entre 0 et 10 % destinée à prendre en compte la performance des structures.

La généralisation des aides au poste d'insertion a conduit à modifier le type de contrat utilisé pour le recrutement des salariés dans les ateliers ou chantiers d'insertion : ceux-ci ne sont désormais plus embauchés sur des

contrats aidés (CUI-CAE³³), mais sur des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Ce changement a eu pour effet de comptabiliser les salariés en insertion dans les effectifs de structures et pour certaines d'entre elles de franchir le seuil de 50 salariés³⁴.

2 - Les autres formes d'intervention de l'État

Pour les ateliers et chantiers d'insertion, d'une part, et les associations intermédiaires, d'autre part, le soutien de l'État prend également la forme d'avantages fiscaux et, jusqu'en 2018, d'exonérations ciblées de charges sociales.

- Si les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion sont assujetties aux impôts commerciaux dans les conditions du droit commun dès lors qu'elles exercent leur activité dans le secteur concurrentiel, les ateliers et chantiers d'insertion et les associations intermédiaires sont soumis à d'autres régimes.
- Les associations intermédiaires sont exonérées d'impôt sur les sociétés sur le résultat de leurs activités et bénéficient d'un taux réduit sur les revenus patrimoniaux ; de ce fait, elles sont également exonérées de cotisation foncière au titre de la contribution économique territoriale. Comme les associations de services à la personne, elles sont exonérées de TVA, mais s'acquittent de la taxe sur les salaires.

Les ateliers et chantiers d'insertion à statut associatif sont exonérés d'impôt sur les sociétés et de la cotisation foncière au titre de la contribution économique territoriale, dès lors que leur gestion est désintéressée, que leurs activités ne sont pas lucratives et qu'elles ne concurrencent pas le secteur commercial. En 2017, d'après les données des services fiscaux, les ateliers et chantiers d'insertion étaient très majoritairement considérés comme n'exerçant pas d'activités lucratives : 98 % ne payaient pas d'impôt sur les sociétés et 86 % ne payaient pas de TVA.

Globalement, les dépenses fiscales en faveur des seules structures de l'insertion par l'activité économique (hors dépenses fiscales et

³³ CUI-CAE : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi. L'aide de l'État était fixée à 105 % du Smic pour les salariés en insertion embauchés sur ce type de contrat. Les contrats aidés conclus par les structures de l'insertion par l'activité économique (hors dépenses fiscales et exonérations de charges sociales) représentaient environ un quart de l'ensemble des contrats aidés.

³⁴ Ce qui emporte des conséquences, comme pour toute PME, par exemple en matière de formation professionnelle.

exonérations de charges sociales) ne sont pas identifiées, à l'exception de l'exonération de TVA pour les associations intermédiaires (84 M€ estimés pour 2018).

- Les associations intermédiaires bénéficient, au titre des seuls salariés en parcours d'insertion, de l'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale (hors accidents du travail et maladies professionnelles) dans la limite de 750 heures par salarié et par an, du non-assujettissement à la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et au versement transport, ainsi que d'une exonération du versement de la taxe d'apprentissage.

Lors de la généralisation des aides au poste d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion ont vu l'exonération de charges sociales dont ils bénéficiaient maintenue bien qu'ils n'aient plus eu recours aux contrats aidés. Son coût a fait l'objet en 2017, pour la première fois, d'une compensation à la Sécurité sociale financée par le budget de la mission *Travail et emploi* ; celle-ci a représenté une dépense de 103 M€ au bénéfice des ateliers et chantiers d'insertion et de 68 M€ pour les associations intermédiaires.

Dans la mesure où l'augmentation des allègements généraux de charges au niveau du Smic a rendu ces exonérations de charges ciblées moins favorables pour les structures, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit d'appliquer désormais à celles-ci le bénéfice des allègements généraux de charges, comme à toute entreprise. Seuls les employeurs publics, qui ne percevaient pas le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) désormais inclus dans les allègements généraux de charges, continueront à bénéficier des exonérations spécifiques de charges sociales. Le montant de la compensation versée à la Sécurité sociale devrait ainsi se limiter à 19 M€ en 2019.

3 - Les interventions de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations intervient principalement à deux titres.

D'une part, les structures de l'insertion par l'activité économique peuvent recourir aux instruments bancaires spécifiques proposés par France active, association créée en 1998 notamment avec l'appui de la Caisse des dépôts et consignations et de la Fondation de France. Cette association gère un fonds de garantie qui propose des prêts finançant soit les besoins en fonds de roulement, soit les investissements des structures de l'insertion par l'activité économique. En complément, France active

propose une garantie dont l'objectif est de faciliter l'accès au crédit bancaire des structures et des entreprises solidaires.

En 2016, 190 structures ont été accompagnées, principalement des ateliers et chantiers d'insertion et des entreprises d'insertion. Elles peuvent par exemple recourir au programme du Fonds de confiance, créé en 2005 par la Caisse des dépôts et consignations pour stimuler l'innovation dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, en finançant une partie de l'étude de faisabilité d'un nouveau projet.

Ces outils permettent aux structures de pallier leur sous-capitalisation et de bénéficier d'outils bancaires pour innover et se lancer dans de nouvelles activités.

D'autre part, la Caisse des dépôts et consignations cofinance, avec l'État, le FSE et, le cas échéant, des collectivités territoriales, les dispositifs locaux d'accompagnement³⁵. Ceux-ci soutiennent les structures développant des activités d'utilité sociale créatrices d'emplois dans leur démarche de consolidation économique et de développement. L'Avisé, association régie par la loi de 1901 créée en 2002 à l'initiative de la Caisse des dépôts et consignations, pilote au niveau national le réseau des dispositifs locaux d'accompagnement départementaux et régionaux. Les financements mobilisés au bénéfice de structures dans le secteur de l'emploi et de l'insertion sont passés de 4 M€ en 2012 à 3,2 M€ en 2017. Cette diminution s'explique en partie par le transfert aux régions de la gestion de 35 % des crédits du FSE, qui rend plus complexe la mobilisation de ces crédits.

4 - Une participation des départements en baisse

Les départements, chefs de file de la politique d'insertion au niveau territorial, représentent la deuxième source de financement des structures de l'insertion par l'activité économique, en raison de la part des publics identifiés comme prioritaires par les pactes territoriaux pour l'insertion qu'elles accueillent (allocataires du RSA, chômeurs de très longue durée, jeunes peu qualifiés).

La réforme du financement de 2014 a maintenu l'exigence de cofinancement par les départements des aides en faveur de l'insertion des

³⁵ Créés dans le cadre d'une convention signée le 20 novembre 2001 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, les dispositifs locaux d'accompagnement ont été reconnus par l'article 61 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

allocataires du RSA lorsque ceux-ci sont embauchés par un atelier ou chantier d'insertion : la participation du département est fixée à 88 % du montant forfaitaire du RSA pour une personne isolée, dans la limite de la durée de conventionnement avec la structure concernée. La participation financière du département s'appuie sur une convention conclue avec la structure (le département pouvant faire le choix de cosigner la convention liant la structure et l'État) et s'inscrit dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) conclue avec l'État³⁶. Le département peut en outre s'accorder avec l'État sur un financement allant au-delà des seuls allocataires du RSA et au-delà des seuls ateliers et chantiers d'insertion. Il peut également allouer une subvention d'investissement aux structures de l'insertion par l'activité économique et soutenir le développement de celles-ci en incluant des clauses sociales dans les marchés qu'il lance pour ses achats.

Sur la période récente, quelques départements ont refusé de signer une convention avec l'État (ce qui ne signifie pas nécessairement l'absence de tout financement). On relève surtout une baisse de 30 % des crédits reçus des départements a été observée entre 2012 et 2016.

En 2017, la réforme du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) et la création du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) ont créé des conditions favorables à la remobilisation des départements en faveur des politiques d'insertion. L'annonce de la création d'un service public de l'insertion impliquant l'État aux côtés des départements dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté va dans le même sens.

5 - Un soutien variable des autres collectivités territoriales

Les moyens alloués par les communes, les intercommunalités et les régions, plus limités, jouent un rôle croissant dans le développement économique du secteur.

Outre le soutien apporté par le biais des marchés publics comportant des clauses sociales et des marchés réservés ou par le biais de subventions de fonctionnement, les communes et intercommunalités peuvent mettre à disposition du matériel ou des locaux, notamment au profit d'associations intermédiaires et d'ateliers ou chantiers d'insertion.

³⁶ Les CAOM déterminent également la participation des départements au financement de l'insertion professionnelle de certains bénéficiaires de contrats uniques d'insertion.

L'intervention des régions en faveur de l'insertion par l'activité économique s'inscrit généralement dans une politique de soutien au développement de l'économie sociale et solidaire ou de soutien plus général au développement économique et à l'emploi. Elles ont mis en place différentes modalités de soutien au secteur :

- soutien au développement de l'emploi, en favorisant la mutualisation entre structures de l'insertion par l'activité économique ;
- soutien à la professionnalisation par la formation professionnelle, la sécurisation des parcours et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- soutien à la consolidation financière des structures, par le biais de subventions pour venir en aide aux entreprises en difficulté et de dispositifs d'encouragement à l'innovation ou au développement des clauses sociales dans la commande publique.

6 - Des crédits européens difficiles à mobiliser

Les parcours d'insertion proposés par les structures s'inscrivent pleinement dans les objectifs poursuivis par le FSE. Elles peuvent soumettre des projets au titre de l'axe 3 « lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion », dans le cadre du programme opérationnel national « Inclusion et emploi » de la programmation 2014-2020 du FSE.

Toutefois, elles peinent à bénéficier pleinement de ces crédits, tant en raison d'une gestion complexe faisant intervenir de nombreux acteurs, que de la difficulté à se conformer aux exigences de la Commission européenne en matière d'éligibilité des dépenses, de production de justificatifs liés aux participants et de résultats obtenus.

La suppression du cofinancement par le FSE des aides au poste allouées aux entreprises d'insertion explique pour une grande part la baisse de 32 % des montants programmés, qui s'élèvent à 309 M€ sur la période 2014 à 2020, contre 451 M€ sur la programmation 2007-2013.

Tableau n° 9 : montants programmés de crédits du FSE à destination des structures de l'insertion par l'activité économique (en M€)

Type de structures	Montants programmés 2007-2013	Montants programmés 2014-2020	Évolution
ACI	272,3	268,6	- 1 %
EI	160,7	21,3	- 87 %
AI	16,0	17,3	8 %
ETTI	2,1	1,6	- 23 %
Total	451,2	308,9	- 32 %

Source : Cour des comptes à partir des données « Ma démarche FSE »

Entre 2014 et 2016, le taux de demande de crédits du FSE par les structures de l'insertion par l'activité économique par rapport aux montants programmés est passé de 69 % à 26 % seulement : certaines renoncent en effet à solliciter des financements européens compte tenu de la complexité et de la lourdeur de gestion administrative de ce fonds structurel. En effet, la programmation 2014-2020 est marquée par une gestion des crédits du programme « Inclusion et emploi » partagée entre trois acteurs : les services des Direccte, les départements et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Au-delà de cette difficulté demeure un risque de non-conformité. Si le ministère du travail a décidé, dans le cadre de la programmation 2014-2020 du FSE, de ne plus recourir aux crédits européens pour cofinancer l'aide au poste allouée aux entreprises d'insertion, tel n'est pas le cas pour les ateliers et chantiers d'insertion. Le cofinancement des projets portés par ces structures est en principe sollicité sur la base du « périmètre global », méthode qui consiste à demander l'intervention du FSE sur les seules dépenses supérieures aux recettes. Les départements et les PLIE ont souligné les difficultés posées par ces nouvelles règles, qui entraînent un alourdissement de la charge des pièces justificatives et soulèvent de nombreuses difficultés d'application, notamment pour les entités juridiques porteuses de plusieurs structures.

Compte tenu des possibilités de simplification de justification des dépenses ouvertes par le règlement du FSE de décembre 2013³⁷, le ministère du travail a transmis à la Commission européenne, en mars 2017, une demande d'acte délégué définissant un barème de coûts standards

³⁷ Règlement n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

unitaires pour les ateliers et chantiers d'insertion, afin de sécuriser le montant de l'aide versée³⁸. Le ministère estime le coût standard unitaire à 28 000 €, en prenant en compte un abattement au titre du taux d'absentéisme évalué à 9 %. À ce jour, la Commission européenne n'a validé ni le montant, ni la méthode de calcul, contestant notamment la fiabilité du suivi des heures réellement travaillées dans les ateliers et chantiers d'insertion.

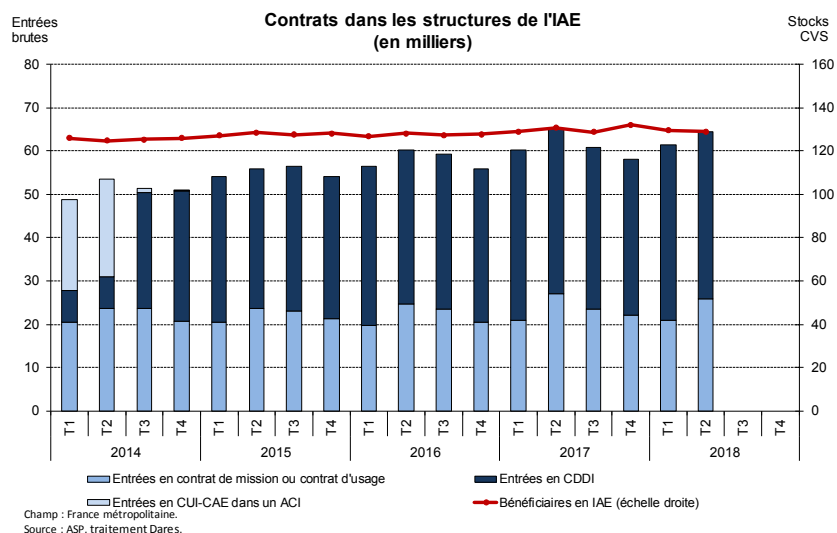
Le ministère du travail explore désormais une autre piste ouverte par un nouveau règlement du Parlement européen et du Conseil³⁹, qui permettrait aux ateliers et chantiers d'insertion de bénéficier d'un taux forfaitaire de 40 % applicable aux salaires des accompagnateurs socio-professionnels. Il permettrait de délimiter de manière simplifiée l'assiette des dépenses éligibles au cofinancement par le FSE et d'alléger le nombre de justificatifs demandés aux structures. Il importe désormais que cette démarche aboutisse au plus vite afin de sécuriser les financements européens reçus principalement par les ateliers et chantiers d'insertion.

B - Des crédits budgétaires annoncés à la hausse mais une allocation des moyens à améliorer

Les effectifs de bénéficiaires ont légèrement augmenté au cours des dernières années, comme le montre le graphique ci-après, mais, contrairement aux contrats aidés, l'insertion par l'activité économique n'a jamais constitué un outil d'adaptation à la conjoncture économique du fait du modèle économique des structures qui proposent les parcours d'insertion.

³⁸ Ce coût est défini comme le rapport entre l'ensemble des dépenses « éligibles » au sens communautaire, nettes des recettes d'activité et le volume des ETP conventionnés et payés l'année considérée.

³⁹ Règlement n° 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018.

Graphique n° 2 : évolution des entrées en insertion depuis 2014

1 - Des moyens en augmentation

Les moyens alloués par l'État au financement de l'insertion par l'activité économique sont principalement constitués d'aides au poste d'insertion, auxquelles s'ajoute le fonds départemental d'insertion et, jusqu'en 2018, la compensation à la Sécurité sociale du coût d'exonérations de charges sociales spécifiques. Du fait du décalage temporel entre le fait générateur de la dépense et les versements opérés du budget de l'État vers les opérateurs (ASP pour les aides au poste, Sécurité sociale pour les exonérations de charges sociales), les dépenses annuelles de l'État ne correspondent pas tout à fait aux financements reçus, directement ou indirectement, par les structures. En outre, le changement de rythme intervenu dans les versements effectués par l'ASP aux structures et dans ceux effectués par l'État à l'ASP ne permet pas d'apprécier réellement l'évolution des moyens consacrés par l'État au financement de l'insertion par l'activité économique au cours des dernières années.

Tableau n° 10 : moyens budgétaires consacrés par l'État au financement de l'insertion par l'activité économique (aides au poste et fonds départemental d'insertion)

en M€	2015		2016		2017		2018
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI
ACI	18,12	552,43	589,50	530,94	595,20	621,78	612,40
AI	26,40	27,40	22,90	20,15	23,05	23,92	28,57
EI	137,59	200,70	133,01	182,63	133,84	187,38	140,20
ETTI	37,51		36,78		37,01		40,38
FDI	20,84	22,78	20,80	19,66	20,80	13,71	18,72
total	252,53	803,31	802,99	753,38	809,89	845,85	840,27

N.B. : En LFI pour 2015, la réforme du financement de l'insertion par l'activité économique n'a pas été prise en compte : n'apparaît pas le redéploiement des crédits finançant les contrats aidés vers l'insertion par l'activité économique, les ateliers et chantiers d'insertion ne pouvant plus y recourir depuis juillet 2014.

Source : projets annuels de performance et rapports annuels de performance de la mission Travail et emploi

S'y ajoutent la compensation des exonérations de charges sociales ciblées en faveur des ateliers et chantiers d'insertion (124,62 M€ en loi de finances initiale pour 2018) et des associations intermédiaires (82,40 M€), ainsi que les frais de gestion de l'ASP (2,5 M€ en 2016) et le financement des têtes de réseau de l'insertion par l'activité économique par le ministère de la santé et des solidarités à hauteur de 310 000 €.

En 2018, les services déconcentrés de l'État ont bénéficié d'une marge de manœuvre pour redéployer vers l'insertion par l'activité économique jusqu'à 20 % des crédits initialement affectés au financement des parcours emplois compétences. Cette mesure s'inscrit dans la volonté de territorialiser davantage les politiques de l'emploi, mais aussi de répondre aux tensions existant sur la simple reconduction des aides au poste, du fait notamment de l'indexation du montant de celles-ci sur l'évolution du Smic. Le montant des crédits initialement notifiés aux services déconcentrés a en effet diminué en 2018 (811,2 M€) par rapport à 2017 (824,8 M€), exercice qui s'inscrivait en hausse par rapport à 2016 (803,0 M€) et 2015 (802,5 M€). Cette évolution des moyens s'est accompagnée d'un effort important des services déconcentrés pour améliorer le taux de consommation des crédits.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée le 13 septembre 2018, l'insertion par l'activité économique devrait voir ses moyens augmenter à hauteur de 5 000 aides au poste supplémentaires par an jusqu'en 2022, afin d'accueillir, au total

sur la période 100 000 bénéficiaires supplémentaires. En 2018, le budget consacré à l'insertion par l'activité économique avait déjà été renforcé de 5 000 aides au poste, consolidant une mesure prise en 2017 pour répondre à une demande parlementaire.

Tableau n° 11 : évolution du nombre d'aides au poste depuis 2015

	2015		2016		2017		2018
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	LFI
<i>ACI</i>		29 318	28 829	29 472	28 829	30 099	29 254
<i>EI</i>	12 878	12 860	12 489	13 355	12 489	13 611	12 859
<i>AI</i>	19 007	16 879	16 542	16 747	16 542	16 801	20 158
<i>ETTI</i>	8 262	8 538	8 125	9 052	8 125	9 224	8 714
total		67 596	65 985	68 626	65 985	69 734	70 985

Source : documents budgétaires

Si, dans la programmation 2018, les ateliers et chantiers d'insertion ne représentent que 41 % du nombre d'aides au poste d'insertion, ils représentent 75 % de leur coût.

2 - Les aides au poste d'insertion : un dispositif à améliorer

Le montant des aides au poste d'insertion (hors modulation) résulte d'un calcul effectué en 2013 sur des bases historiques : l'enveloppe alors allouée à chaque type de structures a été divisée par le nombre d'ETP en parcours d'insertion pour obtenir le montant unitaire de l'aide au poste, montant qui est désormais revalorisé chaque année en suivant l'évolution du Smic.

La réforme de 2014 n'a pas donné lieu à une analyse fine des modèles économiques, ni des coûts de l'insertion, qui aurait permis d'identifier les montants à financer au titre de l'insertion et de la moindre productivité des salariés en insertion, d'une part, et les capacités réelles d'autofinancement de chaque type de structures, d'autre part. Il est difficile dans ces conditions d'imposer des taux d'encadrement aux structures pour garantir la qualité de l'accompagnement.

Si le ministère du travail considère que les aides au poste n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des coûts d'insertion et que ceux-ci doivent être en partie autofinancés par les structures, il est intéressant d'examiner la contribution des aides au poste au financement du salaire annuel des accompagnateurs socio-professionnels (en moyenne 44 000 € selon Pôle

emploi) : ce coût salarial est couvert par 2,2 aides au poste dans un atelier ou chantier d'insertion, 4,2 dans une entreprise d'insertion, 10 dans une entreprise de travail temporaire d'insertion et 32,7 dans une association intermédiaire. Ce calcul théorique met particulièrement en évidence l'importance du financement de l'insertion par les ressources propres dans les associations intermédiaires⁴⁰ dans le modèle de financement actuel. Une remise à plat du calcul des aides au poste serait hautement souhaitable à partir d'un objectif clair des dépenses à financer par voie de subvention et de la capacité des structures à autofinancer les coûts afférents à la mission d'insertion.

Par ailleurs, les modalités actuelles de modulation des aides au poste n'ont pas fait la preuve de leur efficacité pour améliorer la performance des structures. Comprise entre 0 et 10 %, la modulation de l'aide dépend de trois critères : la situation sociale du salarié à l'embauche (35 %), évaluée à partir de la part d'allocataires de minima sociaux, l'effort d'insertion de la structure (40 %), mesurée à partir du taux d'encadrement des salariés en insertion et les résultats en matière de retour à l'emploi (25 %), appréciés à partir du taux de sorties dynamiques (cf. *supra*).

Lourde en gestion et complexe pour les structures et les unités départementales des Direccte, la procédure de modulation fait l'objet de nombreuses critiques, parmi lesquelles on peut citer le défaut d'harmonisation dans la définition du taux d'encadrement, l'absence de comparaison au sein d'une même catégorie de structures, la non prise en compte des caractéristiques des territoires (par exemple en ce qui concerne le taux de chômage du bassin d'emploi) et la faible dispersion des résultats qui conduit les deux tiers des structures à percevoir une modulation comprise entre 4 et 6 %⁴¹.

Si la prise en compte de la performance des structures dans l'allocation des moyens constitue une avancée, les modalités actuelles sont inadaptées. Dès lors, deux évolutions sont possibles : revoir les critères (par exemple en différenciant la pondération des critères selon le type de structures et en prenant en compte l'effort de mise en formation) ou, comme le propose la Cour, prendre en compte la performance directement dans l'allocation des aides au poste en favorisant le développement des structures qui remplissent le mieux leur mission d'insertion. Au demeurant, cette considération ne saurait être la seule prise en compte au regard de

⁴⁰ Celles-ci présente la particularité d'assurer une mission d'accueil et d'orientation pour un large public, qui représente des charges non proportionnelles à la durée des heures de travail effectuées pour le compte des associations intermédiaires.

⁴¹ Le montant de l'enveloppe consacrée à la modulation est fixé à 5 % de l'ensemble des aides au poste.

l'intérêt à accompagner la création ou le développement de structures dans des secteurs d'activité ou des territoires nouveaux et à maintenir une offre d'insertion dans des territoires en difficulté, quand bien même celles-ci devraient encore accomplir d'importants progrès dans l'accompagnement socio-professionnel.

À l'occasion de la remise à plat des aides au poste recommandée par la Cour, il conviendrait de s'assurer que leur régime est bien conforme à la réglementation européenne relative aux aides d'État, ce qui n'a pas été fait lors de la réforme du financement intervenue en 2014.¹ Le ministère du travail n'a toujours pas achevé l'examen des différentes possibilités pour sécuriser le dispositif d'aides : faire entrer tout ou partie des structures dans la catégorie des services d'intérêt économique général, recourir au régime général d'exemption par catégories ou, dès lors que les aides ont été notifiées à la Commission européenne, appliquer la simple règle relative aux aides *de minimis*. Il importe de clarifier rapidement le cadre dans lequel le ministère souhaite s'inscrire pour sécuriser les financements publics reçus par les structures de l'insertion par l'activité économique.

C - Un financement inadapté de la formation

Les structures de l'insertion par l'activité économique emploient majoritairement des salariés en parcours d'insertion présentant un faible niveau de qualification ; l'amélioration de leur situation professionnelle requiert le plus souvent une remise à niveau des savoirs de base, voire, pour certains d'entre eux, une amélioration de leur maîtrise de la langue française, que le français soit la langue maternelle ou une langue étrangère, (cf. *supra*).

Les besoins en formation sont particulièrement importants pour ces effectifs – dont la rotation est plus rapide que dans les PME classiques –, tant en ce qui concerne les compétences générales que les compétences spécifiques à un métier. Les formations peuvent exiger une ingénierie et une pédagogie particulières au regard des profils des bénéficiaires (faible mobilité, réticence à l'apprentissage en centre externe, etc.)⁴². Par ailleurs, il convient de ne pas négliger les besoins en formation des encadrants

⁴² Les actions de formation en situation de travail, expérimentées par certaines structures de l'insertion par l'activité économique avec Opcalia, constituent à cet égard une perspective intéressante. Elles requièrent cependant une préparation et une structuration bien plus exigeantes qu'un simple apprentissage « sur le tas ».

techniques et des accompagnateurs socio-professionnels dans une perspective de professionnalisation du secteur.

Les structures de l'insertion par l'activité économique ont donc besoin d'accéder à des financements plus importants que les autres entreprises, mais également à un accompagnement plus appuyé de la part des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)⁴³ qui les aident à construire des parcours de formation et à les financer.

1 - Un financement incertain

Les besoins en financement des structures de l'insertion par l'activité économique dépassent largement le montant des contributions que celles-ci versent aux OPCA. Bien que les contributions légalement obligatoires puissent être complétées de versements volontaires, les capacités financières limitées des structures ne permettent pas d'autofinancer leurs besoins en formation : elles doivent faire appel à des financements mutualisés. Or les réformes successives de la formation professionnelle ne cessent de réduire les possibilités d'accéder à des financements mutualisés dans le cadre du droit commun.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale et celle du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel réduisent les possibilités d'ingénierie financière ouvertes aux opérateurs pour mutualiser des ressources et les orienter vers le secteur de l'insertion par l'activité économique. Elles privilégient au contraire les financements individuels, via le compte personnel de formation, outil peu adapté à des publics très éloignés de l'emploi, dont les besoins en formation sont importants et qui sont peu familiers des usages numériques⁴⁴.

Les OPCA avaient été invités à solliciter des enveloppes de moyens gérées au niveau national par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour compléter les financements de droit commun : appels à projets relatifs à l'accompagnement des mutations économiques, puis aux expérimentations territoriales en faveur des demandeurs d'emploi et, en 2017, une fraction spécifique au sein des dotations allouées aux TPE et aux PME. Cette dernière prévoyait une forme d'intervention plus adaptée avec la prise en charge de l'intégralité des coûts

⁴³ La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit la transformation des OPCA en opérateurs de compétences à compter de 2019.

⁴⁴ Le compte personnel de formation est mobilisé par son titulaire via un site internet géré par la Caisse des dépôts et consignations.

pédagogiques et une prise en charge sous forme de forfait de la rémunération des salariés partis en formation, des frais au départ en formation des salariés et des frais de remplacement des salariés en formation.

Ces initiatives contribuaient à conforter et à mieux structurer les achats de formation au bénéfice des salariés en parcours d'insertion au niveau régional. Elles permettaient également de mener une réflexion partenariale sur l'adaptation des parcours aux besoins des stagiaires en y associant l'État, les réseaux de l'insertion par l'activité économique, la région, le département et Pôle emploi (cf. exemples en annexe n° 5). Toutefois, de telles opérations nécessitent un financement pérenne, ce que ne garantissait pas le système des appels à projets lancés dans le cadre de la convention-cadre liant l'État et le FPSPP.

La dernière réforme concentre les ressources mutualisées sur le financement du Plan d'investissement dans les compétences lancé en 2018, qui vise notamment à développer la formation des demandeurs d'emploi. Celui-ci comporte une enveloppe spécifique pour la formation des salariés de l'insertion par l'activité économique. Un accord-cadre national de développement de l'emploi et des compétences (EDEC) conclu le 28 mai 2018 entre l'État, les réseaux de l'insertion par l'activité économique et les sept principaux OPCA concernés prévoit un apport de 200 M€ sur la période 2018-2022 (20 M€ en 2018 et au moins 40 M€ par an sur les exercices suivants) en complément des dépenses engagées par les OPCA sur leurs ressources propres. Pour 2018, le cofinancement de l'État est plafonné à 50 % du coût total des actions de formation (frais pédagogiques, frais annexes et rémunération⁴⁵), action par action.

Dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle portée par la loi précitée du 5 septembre 2018, les conventions financières ont été signées en juin 2018 pour la seule année 2018. À titre d'exemple, une enveloppe de 12,1 M€ a été prévue pour Uniformalisation au titre des frais de formation. Mais, même en mobilisant toutes ses ressources disponibles, l'OPCA estime que le Plan

⁴⁵ Les coûts de rémunération peuvent être pris en charge dans le cadre de l'accord par l'État et les OPCA à hauteur de 50 % maximum du coût pour les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion et les entreprises de travail temporaire d'insertion et 10 % maximum du coût pour les ateliers et chantiers d'insertion. Si les OPCA souhaitent prendre en charge une plus grande part du coût de la rémunération, leur intervention n'est pas comptabilisée comme contrepartie à l'intervention de l'État.

d'investissement dans les compétences ne lui permettra même pas d'atteindre le montant des dépenses exécutées en 2017 (27,1 M€)⁴⁶.

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée le 13 septembre 2018, l'enveloppe pluriannuelle a été portée de 200 M€ à 260 M€, mais le soutien à l'insertion par l'activité économique vise en premier lieu à prendre en compte l'objectif de 100 000 salariés supplémentaires en parcours d'insertion d'ici 2022.

Les montants susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences vont certes augmenter à partir de 2019, mais les financements mobilisables en contrepartie par les futurs opérateurs de compétences vont diminuer du fait de la réforme de la formation professionnelle, dans des proportions qui n'ont pas été anticipées avec précision. Il importe donc de réexaminer dans quelles conditions les futurs opérateurs de compétences seront à même de bénéficier pleinement des ressources prévues dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences.

Les OPCA interrogés par la Cour soulignent par ailleurs la difficulté à prendre en charge le coût des formations en amont du processus de certification des compétences de base (CléA)⁴⁷ : il manque une première étape qui soit éligible au financement de droit commun de la formation professionnelle. Or nombre de salariés en parcours d'insertion n'ont pas, du point de vue des structures et des OPCA interrogés, le niveau nécessaire permettant de satisfaire aux exigences de l'évaluation initiale dans le cadre de la certification CléA. Le cloisonnement entre dispositifs (notamment entre CléA et l'illettrisme) constitue également un obstacle à la construction de parcours de formation.

⁴⁶ Pour les seuls ateliers et chantiers d'insertion et régies de quartier, Unifformation estime le besoin annuel global de financement à environ 50 M€ et n'a pu en mobiliser, en moyenne sur les dernières années, que 25 M€ environ.

⁴⁷ La certification CléA atteste de la maîtrise de sept éléments constitutifs d'un socle de connaissances et de compétences professionnelles : la communication en français ; l'utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique ; l'utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique ; l'aptitude à travailler dans le cadre de règles définies pour un travail en équipe ; l'aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ; la capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie ; la maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires. La certification comporte trois étapes : une évaluation préalable sur les sept domaines du référentiel, un parcours de formation et une évaluation finale.

2 - Une répartition des rôles entre financeurs inutilement complexe

Pour une grande part, les salariés en parcours d'insertion sont à la fois salariés et demandeurs d'emploi, c'est-à-dire inscrits à Pôle emploi⁴⁸. Ce double statut, loin d'être un avantage, les dessert en matière d'accès à la formation professionnelle : aucun des financeurs institutionnels ne se considère comme pleinement responsable du financement de la formation de ces publics fragiles et les moyens sont répartis entre divers acteurs : douze OPCA en 2018, Pôle emploi, les régions, auxquels s'est ajouté l'État avec le Plan d'investissement dans les compétences.

Fin 2016, dans le cadre du Plan « 500 000 formations supplémentaires », une répartition des rôles a été mise en place entre les principaux financeurs : aux OPCA le financement des formations de remise à niveau et d'adaptation au poste de travail occupé pendant le parcours d'insertion, à Pôle emploi celui des formations destinées à préparer le demandeur d'emploi à la suite de son parcours professionnel dans un autre secteur d'activité. Mais le système d'information de Pôle emploi ne permettait pas jusqu'à récemment d'identifier les financements alloués par l'opérateur à la formation des salariés en parcours d'insertion.

Cette organisation s'est avérée complexe pour les structures (cf. annexe n° 8) et peu adaptée à leurs besoins en raison de la charge administrative et des délais de mise en œuvre (dus notamment au recueil du refus formalisé de prise en charge par l'OPCA), mais aussi de la différence de coût pour l'employeur : lorsque Pôle emploi finance, le maintien de la rémunération est entièrement à la charge de l'employeur, ce qui n'est pas forcément le cas lorsque les OPCA financent. Les structures de l'insertion par l'activité économique ont en outre besoin d'un accompagnement dans la construction du parcours de formation.

3 - Une organisation et un financement à repenser

La mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences offre la possibilité de revoir l'organisation et le financement des formations à destination du secteur de l'insertion par l'activité économique, de

⁴⁸ En principe, les salariés embauchés en CDDI (dans les entreprises d'insertion et les ateliers et chantiers d'insertion) sont enregistrés en catégorie E (en emploi et non disponibles pour la recherche d'un emploi), tandis que les salariés embauchés en CDD d'usage (dans les associations intermédiaires) ou en contrat de mission (dans les entreprises de travail temporaire d'insertion) sont inscrits en catégorie B ou C selon la durée de leur activité réduite.

manière à mieux prendre en compte les besoins spécifiques des salariés en parcours d'insertion et des structures qui les accueillent.

Le système pourrait être simplifié en supprimant l'intervention de Pôle emploi dans le financement de formations au bénéfice de salariés en parcours d'insertion. Cette évolution serait d'autant plus justifiée qu'existent des financements mutualisés spécifiques dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences. Le montant des fonds orientés vers les opérateurs de compétences pourrait, le cas échéant, être ajusté en conséquence.

La prégnance des besoins en remise à niveau des compétences de base (littératie, numératie, numérique, compétences non formelles notamment), la nécessité de recourir à des parcours de formation spécifiques pour une grande partie des salariés en parcours d'insertion et l'existence d'un financement national contractualisé avec l'État pourraient même conduire à s'interroger sur l'intérêt de regrouper l'ensemble des structures de l'insertion par l'activité économique dans le champ d'un seul opérateur de compétences, tout en préservant et en développant les liens avec la branche professionnelle d'appartenance.

En tout état de cause, il importe qu'après la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle et quel que soit le moyen d'orienter des financements mutualisés vers les structures de l'insertion par l'activité économique, ces moyens soient plus élevés que ceux mobilisés au cours des dernières années et ce, de manière pérenne, afin de faire de la formation une composante systématique des parcours d'insertion, de mieux intégrer celle-ci dans les stratégies régionales et de développer les partenariats locaux entre réseaux de l'insertion par l'activité économique, opérateurs de compétences, Pôle emploi, Direccte, régions et départements.

III - Des stratégies territoriales à revitaliser

L'insertion par l'activité économique est une politique particulière puisqu'elle repose essentiellement sur l'intervention d'acteurs privés, associations et entreprises, engagés dans un travail d'insertion de publics éloignés de l'emploi. L'État a accompagné son développement en suivant les initiatives des porteurs de projets, sans porter de réelle attention aux besoins des territoires. Il existe de fortes inégalités territoriales (A), que n'a pas corrigé une allocation des moyens aux territoires principalement fondés sur des critères historiques (B). La stratégie de développement de l'insertion par l'activité économique est aujourd'hui à repenser au sein des territoires (C).

Une nouvelle instance de concertation nationale

Le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE)⁴⁹ était l'instance nationale de concertation. Pendant toute la phase de préparation de la réforme du financement de 2014, il a joué un rôle actif de concertation de l'ensemble des parties prenantes. Depuis la mise en place de la réforme, il assure principalement le suivi de celle-ci, ainsi que celui de la déclinaison régionale de l'accord-cadre national conclu par l'État, Pôle emploi et les réseaux de l'insertion par l'activité économique. Il permet également aux représentants des réseaux d'alerter l'État sur les difficultés identifiées, comme celles relatives à la formation professionnelle exprimées dès 2016. L'article 85 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel supprime ce conseil. L'étude d'impact de la loi précise que cette instance sera remplacée par un comité d'orientation de l'inclusion dans l'emploi, dont le champ de compétences sera élargi aux entreprises adaptées, aux entreprises agréées « entreprise solidaire d'utilité sociale », aux parcours emploi compétences, ainsi qu'aux clauses sociales. Elle précise également qu'un lieu d'échanges avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique sera maintenu sous la forme d'un comité technique ou d'un groupe de travail régulier.

L'existence d'une instance de concertation nationale entre les parties prenantes de l'insertion par l'activité économique a montré son utilité pour la préparation et le suivi de la réforme du financement, ainsi que pour l'identification des difficultés. Dans le contexte de la préparation d'une nouvelle réforme, il apparaît nécessaire de veiller à la mise en place effective d'un comité spécialisé sur l'insertion par l'activité économique, qui pourrait intégrer des acteurs majeurs, qui n'étaient pas représentés au CNIAE : les Direccte, les opérateurs de compétences et les bénéficiaires.

A - De fortes inégalités territoriales

L'analyse des données relatives à la répartition des moyens conventionnés et à la répartition de l'offre d'insertion au regard des populations de chômeurs de longue durée et d'allocataires du RSA fait apparaître de forts déséquilibres entre les territoires :

⁴⁹ Le conseil était composé de quatre collèges : dix représentants de l'administration, dont un de Pôle emploi, douze personnalités qualifiées, dont les représentants des différents réseaux de l'insertion par l'activité économique, neuf élus, dont cinq proposés par les associations d'élus, des représentants des organisations syndicales de salariés et d'organisations professionnelles d'employeurs.

- pour les départements les moins dotés (Hérault, Val-de-Marne et Haute-Garonne), les ETP d'insertion conventionnés par l'État représentent respectivement 1,5 %, 1,9 % et 2,0 % du nombre de chômeurs de longue durée. À l'opposé, ils en représentent 9,1 %, 10,7 % et 11,2 % pour les départements les mieux dotés (Meuse, Jura et Cantal). L'écart le plus important est de plus de 1 à 8 ;
- en termes de financement, l'écart est presque de 1 à 10 : le montant conventionné par l'État par chômeur de longue durée est de 156 € dans l'Hérault, alors qu'il atteint 1 532 € dans le Cantal ;
- concernant les bénéficiaires du RSA, le déséquilibre est également très important : le nombre d'ETP d'insertion conventionnés par l'État correspond à 2,4 % du nombre de bénéficiaires du RSA dans l'Hérault, mais à 30,6 % dans le Jura, soit un ratio de plus de 1 pour 12.

Ce déséquilibre territorial est une conséquence des modalités d'allocation des moyens principalement fondées sur des critères historiques, mais aussi de la dynamique inégale des initiatives locales et des soutiens apportés par les collectivités territoriales.

B - Des moyens alloués aux territoires principalement sur des critères historiques

1 - La prise en compte très limitée des besoins dans l'allocation des enveloppes aux Direccte

Dans le rapport rendu en 2013 sur l'insertion par l'activité économique, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales avaient critiqué le mode de répartition de l'enveloppe budgétaire de l'État « fondé sur une logique de reconduction de l'existant ». Elles avaient proposé de le redéfinir en tenant plus fortement compte des besoins des territoires et en intégrant des éléments de performance.

Depuis la réforme de 2014, les modalités de répartition des crédits par la DGEFP entre les Direccte et par les Direccte entre les unités départementales restent essentiellement fondées sur des critères historiques. La DGEFP ne tient compte du taux de couverture, c'est-à-dire du nombre de places en insertion par l'activité économique au regard du nombre de chômeurs de longue durée du territoire, que lorsque l'enveloppe budgétaire est supérieure à celle de l'année précédente majorée de la revalorisation des aides au poste. L'enveloppe complémentaire est allouée en priorité aux régions dont le taux de couverture est le plus bas.

Néanmoins, la capacité du territoire à consommer les crédits attribués est également prise en compte. C'est ainsi que l'Île-de-France, qui avait été plus fortement dotée en 2016 compte tenu de ses besoins, mais n'avait pas consommé l'intégralité des crédits, a été pénalisée en 2017 et en 2018.

Tableau n° 12 : évolution des crédits par région

	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	Evol. 2018/2015
Grand Est	21 612 202	22 069 942	43 483 774	100 051 724	102 033 543	103 972 664	101 780 290	1,7%
Nouvelle Aquitaine	18 008 820	18 235 324	33 072 546	68 926 242	68 470 403	70 299 770	68 644 329	-0,4%
Auvergne-Rhône Alpes	24 396 423	24 647 281	46 600 989	95 493 047	92 650 870	94 612 086	92 542 432	-3,1%
Normandie	7 566 235	7 971 443	19 294 940	46 420 191	46 038 577	47 013 113	45 606 194	-1,8%
Bourgogne-Franche Comté	12 431 379	12 585 129	20 643 345	44 375 709	43 007 348	43 763 941	42 749 382	-3,7%
Bretagne	5 729 509	5 944 452	12 838 582	30 796 077	29 558 384	30 530 536	30 127 287	-2,2%
Centre-Val de Loire	7 453 124	6 960 050	12 843 047	26 072 357	27 236 051	27 463 734	27 034 166	3,7%
Corse	1 241 155	1 293 584	2 169 771	5 137 219	4 260 245	4 320 333	4 265 551	-17,0%
Ile-de-France	20 873 537	21 716 570	35 292 268	68 367 295	71 921 061	74 677 207	72 678 968	6,3%
Occitanie	12 121 404	13 436 976	25 625 559	52 343 796	54 113 583	56 187 314	55 074 501	5,2%
Hauts de France	20 359 835	21 020 463	50 150 497	138 684 038	138 096 538	140 044 306	141 656 326	2,1%
Pays de la Loire	11 572 046	11 894 868	21 862 388	44 317 028	44 512 133	45 951 392	44 916 553	1,4%
PACA	13 704 665	14 366 609	23 431 729	51 869 517	51 776 461	53 760 629	52 731 015	1,7%
Guadeloupe	2 830 682	2 867 665	3 101 053	7 224 455	6 720 218	6 977 749	7 431 418	2,9%
Guyane	575 737	699 105	1 186 285	2 184 434	2 184 435	2 542 797	2 647 746	21,2%
Martinique	4 955 614	5 134 509	6 061 735	10 639 448	10 728 603	10 879 924	9 670 500	-9,1%
Réunion	2 578 970	2 581 590	4 292 036	9 363 275	9 524 099	10 090 898	10 431 617	11,4%
Saint Pierre et Miquelon	30 000	30 091	268 520	185 315	154 832	156 235	159 554	-13,9%
Mayotte	96 409	144 702	842 980	0	0	1 717 255	1 052 255	
Total	188 137 746	193 600 350	363 062 042	802 451 167	802 987 384	824 961 883	811 200 084	1,1%

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP

Certaines régions au taux de couverture encore faible ont connu l'augmentation la plus importante des moyens entre 2015 et 2018 : Île-de-France (+ 6,3 %), Occitanie (+ 5,2 %), Centre-Val de Loire (+ 3,7 %). En revanche, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont le taux est faible, a connu la même augmentation que la région Grand Est (+ 1,7 %), déjà largement dotée en places en insertion par l'activité économique.

2 - Des moyens attribués par les Direccte essentiellement par reconduction

Les modalités de répartition des enveloppes budgétaires par les Direccte entre les unités départementales sont similaires pour les quatre Direccte de l'échantillon retenu par la Cour : les unités départementales expriment leurs besoins de financement en distinguant le maintien des aides au poste allouées l'année précédente et les besoins de développement ou de création de structures. Les besoins sont ensuite analysés, généralement en tenant compte de la consommation des crédits de l'année

précédente. La répartition de l'enveloppe régionale tient compte en priorité du besoin de maintien des moyens, les marges de manœuvre disponibles permettant d'envisager le développement ou la création de structures.

La répartition des aides au poste par les unités départementales des Direccte suit la même logique. Ces unités cherchent avant tout à allouer aux structures le même niveau d'aides au poste que celui de l'année précédente, éventuellement revu à la baisse si la structure n'a pas consommé l'ensemble des moyens attribués. Elles répartissent ensuite le financement disponible entre les structures porteuses d'un projet de développement ou de création. L'allocation des moyens est revue en cours d'année dans le cadre de la bourse aux postes départementale ou régionale : les unités départementales examinent la situation de la consommation des aides au poste et réallouent les moyens non consommés aux structures qui expriment des besoins. L'organisation de la bourse au poste permet de consommer au plus juste l'enveloppe financière.

D'après l'enquête réalisée par la Cour en 2018, les Direccte auraient attribué en 2017 une enveloppe inférieure de 2,9 % à la demande, avec un écart plus fort pour les entreprises de travail temporaire d'insertion (- 4,0 %) et les associations intermédiaires (- 3,7 %) que pour les ateliers et chantiers d'insertion et les entreprises d'insertion (- 2,6 %).

Pour les quatre départements de l'échantillon, le déconventionnement d'une structure est en général lié à l'arrêt de son activité, soit du fait de la fin d'un partenariat avec un donneur d'ordres, soit à cause de problèmes financiers récurrents, voire d'une liquidation judiciaire. Le déconventionnement d'une structure à l'initiative de l'unité départementale pour résultats insuffisants est très rare.

Ainsi, l'allocation des moyens par les Direccte et par leurs unités départementales se fonde principalement sur la reconduction des moyens précédemment attribués et sur l'accompagnement, dans la mesure des marges de manœuvre budgétaires, des projets de création ou de développement portés par les structures.

C - Une stratégie à repenser dans les territoires

1 - Des instances consultatives départementales essentiellement centrées sur l'allocation des moyens

L'instance consultative départementale compétente dans ce domaine est le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE). Piloté par l'unité départementale de la Direccte, le

CDIAE comprend des représentants de l'administration, des collectivités territoriales, de Pôle emploi, du secteur de l'insertion par l'activité économique, des organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs et des organisations syndicales représentatives des salariés. Il a pour mission d'émettre les avis relatifs aux demandes de conventionnement des structures et aux demandes de concours du fonds départemental d'insertion et de déterminer les actions à mener en vue de promouvoir le secteur.

L'activité des CDIAE apparaît très hétérogène selon les départements. La fréquence des réunions est très variable. Dans certains départements, le CDIAE n'est formellement réuni qu'une fois par an, à l'occasion de la présentation du projet de conventionnement et est consulté par voie électronique pour l'utilisation du fonds départemental d'insertion et de la bourse aux postes. À l'inverse, il est réuni tous les mois dans d'autres départements. La qualité des relations entre les différents acteurs est ainsi très variable.

La participation au CDIAE, en tant que représentants des réseaux, de directeurs de structures de l'insertion par l'activité économique du département peut poser un problème. En effet, dans un contexte d'enveloppe budgétaire limitée, ces représentants participent à l'arbitrage concernant l'allocation des aides au poste alors qu'ils reçoivent ces aides pour leur propre structure, ce qui les place en situation de conflit d'intérêt.

De façon générale, l'ordre du jour des CDIAE est principalement centré sur les problématiques de gestion : approbation du conventionnement initial et des évolutions en cours d'année, notamment après la bourse aux postes, et attribution des crédits du fonds départemental d'insertion. Le suivi des taux de consommation des structures constitue également un point central tout au long de l'année. Mais les CDIAE apparaissent en général peu impliqués dans la réflexion stratégique.

2 - Une instance de concertation à mettre en place au niveau de chaque région

Parmi les régions métropolitaines, seules l'Île-de-France, les Hauts-de-France et la Bourgogne-Franche Comté ont mis en place une instance de concertation régionale pour l'insertion par l'activité économique.

La Direccte d'Île-de-France a mis en place un comité d'orientation régional de l'insertion par l'activité économique afin d'accompagner la réforme de 2014. Il regroupe les partenaires régionaux de l'insertion par

l'activité économique : l'unité régionale de la Direccte, la région d'Île-de-France, Pôle emploi, et le groupement régional des acteurs franciliens de l'insertion par l'économie (GRAFIE), qui rassemble six réseaux de l'insertion par l'activité économique. Une fois par an, ce comité est élargi à l'ensemble des départements. Une stratégie régionale de l'insertion par l'activité économique a été définie dans ce cadre pour la période 2015-2017. Elle a ensuite été déclinée en un plan d'actions régional et des plans d'actions pour chacun des départements.

La mise en place d'une instance de concertation au niveau régional associant la région, par exemple une commission spécialisée du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), apparaît pertinente pour l'insertion par l'activité économique, compte tenu de la compétence des régions en matière de formation professionnelle mais également de développement économique. Les régions peuvent ainsi s'impliquer pour financer le montage de formations spécifiques ou pour financer des actions de développement économique à destination des structures.

En outre, l'échelon régional est l'échelon d'allocation des moyens par la DGEFP. Des éléments de stratégie peuvent y être décidés : redéploiements de crédits entre les parcours emploi compétences et l'insertion par l'activité économique au sein du fonds d'inclusion dans l'emploi, utilisation du fonds départemental d'insertion, priorités à fixer par territoire ou par public, etc.

La mise en place d'une instance de concertation associant la région et la définition d'une stratégie régionale partagée par l'ensemble des acteurs et formalisée, déclinée ensuite en plans d'actions départementaux, apparaît ainsi comme une bonne pratique qu'il serait intéressant de généraliser.

IV - Une gestion à rendre plus simple et plus fluide

La coordination des acteurs au niveau territorial peut être améliorée (A), ainsi que les modalités de gestion, notamment du conventionnement (B), de l'agrément (C) et des financements (D).

A - Une coordination des acteurs territoriaux à améliorer

L'amélioration de la coordination des acteurs territoriaux fait l'objet d'accords-cadres nationaux signés entre l'État, Pôle emploi et les réseaux nationaux de l'insertion par l'activité économique pour les périodes 2011-2015 et 2015-2018. Dans le dernier accord-cadre, les signataires s'engagent sur trois axes : améliorer le partage de la connaissance territoriale de l'insertion par l'activité économique, sécuriser et améliorer la qualité des parcours du public en insertion pour faciliter le retour à l'emploi, préciser et améliorer le pilotage opérationnel et les complémentarités entre les différentes instances (conseil départemental de l'insertion par l'activité économique et comités techniques d'animation).

1 - Recentrer l'action des comités techniques d'animation

Les comités techniques d'animation sont des instances de coopération opérationnelle pilotées par Pôle emploi et centrées sur la gestion des parcours d'insertion. Ils réunissent l'ensemble des acteurs chargés du suivi des parcours des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique : l'unité départementale de la Direccte, Pôle emploi, les autres prescripteurs ou orienteurs sur le territoire et les structures de l'insertion par l'activité économique. Il existe plusieurs comités techniques d'animation par département, chacun regroupant les structures rattachées à une ou à plusieurs agences de Pôle emploi.

Dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour en 2018, 93 % des dirigeants ont répondu qu'un comité technique d'animation se réunissait sur leur territoire et 89 % que ce comité leur paraissait utile. Néanmoins, plusieurs structures ont critiqué les modalités d'organisation des comités : réunions trop peu nombreuses, trop centrées sur une information descendante de Pôle emploi et pas assez sur des problématiques opérationnelles (suivi des bénéficiaires pendant le parcours d'insertion, accès la formation, préparation de la sortie, etc.). En outre, 24 % des structures estiment que les informations transmises par Pôle emploi concernant les perspectives d'embauches au niveau du territoire à la sortie du parcours d'insertion sont inexistantes et 60 % qu'elles sont trop peu nombreuses ou mal adaptées.

Les comités techniques d'animation devraient être centrés sur deux thèmes principaux :

- les conditions d'entrée dans les structures de l'insertion par l'activité économique du territoire : critères d'éligibilité des publics, gestion des agréments, besoins de recrutement et critères spécifiques des structures ;
- l'accompagnement pendant le parcours d'insertion, notamment pour préparer la sortie des bénéficiaires : présentation par Pôle emploi des possibilités de recrutement sur le territoire, présentation de l'offre de services de Pôle emploi et des modalités pour y recourir, coordination pour la préparation de la sortie.

2 - Promouvoir une organisation en « inter-réseaux » au niveau régional

Les réseaux jouent un rôle important de représentation des structures de l'insertion par l'activité économique et d'interlocuteurs des pouvoirs publics, notamment au CNIAE précédemment et dans les CDIAE. Néanmoins, des divergences de vue entre les représentants des réseaux peuvent rendre complexe le pilotage de l'insertion par l'activité économique au niveau local.

Dans trois des quatre régions de l'échantillon⁵⁰, les réseaux ont mis en place un « inter-réseaux » chargé de les représenter au niveau régional. La mise en place d'un interlocuteur unique pour les pouvoirs publics est un atout. Ainsi, celui d'Île-de-France participe au comité d'orientation régional. Celui de Nouvelle-Aquitaine est impliqué dans différentes actions : enquête sur les difficultés de prescription, identification des besoins de formations des structures (cf. *supra*).

Il serait souhaitable que l'État et les collectivités promeuvent la constitution d'« inter-réseaux » de niveau régional afin de disposer d'un interlocuteur unique de l'insertion par l'activité économique vis-à-vis des pouvoirs publics, comme des financeurs de la formation professionnelle.

⁵⁰ En Nouvelle-Aquitaine, les collectivités territoriales ont mis fin au financement des différentes composantes régionales des réseaux nationaux pour favoriser cette représentation régionale par un inter-réseaux.

B - Des procédures de conventionnement à alléger

1 - Clarifier la réglementation applicable

L'allocation des moyens financiers de l'État aux structures de l'insertion par l'activité économique est assurée par les unités départementales des Direccte. Selon les unités départementales, les agents chargés du suivi de l'insertion par l'activité économique peuvent être spécialisés sur le sujet et en nombre très restreint (de l'ordre de deux agents pour une unité départementale) ou placés au sein d'une équipe un peu plus nombreuse, chaque agent étant chargé du suivi d'un portefeuille de structures de l'insertion par l'activité économique, mais également d'autres dispositifs de la politique de l'emploi (GEIQ, contrats aidés, garantie jeunes, politique du handicap, etc.).

Dans un contexte de baisse des effectifs et de rotation importante des agents au cours des dernières années⁵¹, les unités départementales ont des difficultés à assurer l'ensemble des tâches de gestion relatives à l'insertion par l'activité économique et à maintenir la compétence des personnels, dans un domaine où l'organisation et l'environnement réglementaire apparaissent relativement complexes, notamment du fait de la succession des textes applicables.

Une des conséquences de cette difficulté est l'existence d'interprétations différentes des textes relatifs à l'insertion par l'activité économique⁵² selon les unités départementales et parfois même selon les interlocuteurs de l'unité départementale. Il est nécessaire que la DGEFP établisse une doctrine claire sur les points qui restent sujets à interprétation, afin de mettre fin à ces divergences d'application des textes.

⁵¹ Les effectifs des Direccte ont diminué de presque 7 % entre 2011 et 2015. Les pôles 3E au sein desquels sont placés les services qui sont chargés de l'IAE ont absorbé 66 % des suppressions d'effectifs.

⁵² Par exemple, sur l'appréciation du plafond de 30 % du chiffre d'affaires dans les recettes des ateliers et chantiers d'insertion, sur l'appréciation de la durée raisonnable de parcours dans les associations intermédiaires, sur le temps de travail dans les entreprises d'insertion.

2 - Homogénéiser et simplifier la préparation des dialogues de gestion

Les aides au poste et les crédits du fonds départemental d'insertion sont alloués aux structures par les unités départementales des Direccte sur la base de conventions financières. Parallèlement à la réforme du financement, la DGEFP a souhaité faire évoluer le contexte général du conventionnement, en demandant que celui-ci soit établi pour une durée de trois ans (sauf pour les structures en création ou en situation financière fragile), que le dialogue de gestion puisse être allégé pour les années couvertes par une convention pluriannuelle, et que les autres acteurs puissent y participer⁵³.

Les unités départementales n'appliquent pas systématiquement ces directives. La pratique d'un dialogue de gestion annuel, auquel Pôle emploi et le département sont invités apparaît généralisée⁵⁴. Mais les unités départementales ne mettent pas systématiquement en œuvre la pluri-annualité des conventions, ni l'allègement du dialogue de gestion et de ses documents préparatoires pour les années couvertes par une convention pluriannuelle.

Les documents demandés par les unités départementales aux structures pour la préparation du dialogue de gestion peuvent être plus ou moins importants selon le niveau de détail demandé. Dans certains départements, les informations demandées aux structures dans le cadre de la préparation du conventionnement apparaissent excessives, d'autant plus qu'elles ne sont pas justifiées par un traitement statistique des données (cf. deuxième exemple de l'annexe n° 9).

Les départements financent également les structures de l'insertion par l'activité économique sur la base de conventions négociées chaque année. Dans certains départements, la préparation du conventionnement avec l'État et avec le département se fonde sur un document unique. Dans d'autres, les calendriers, les documents préparatoires et les dialogues de gestion restent différents, ce qui rend encore plus lourdes les contraintes de gestion pour les structures.

Compte tenu des difficultés des Direccte à assurer dans de bonnes conditions la gestion de l'insertion par l'activité économique et de la faible taille des structures, il est indispensable de simplifier la préparation du

⁵³ Instruction DGEFP du 5 février 2014.

⁵⁴ Dans le cadre de l'enquête de la Cour auprès des structures de l'insertion par l'activité économique, 90 % des structures déclarent que Pôle emploi participe à leur dialogue de gestion.

dialogue de gestion, en allégeant les dialogues des années couvertes par une convention pluriannuelle, au profit d'un entretien approfondi sur place, en limitant les données demandées aux structures au strict nécessaire et en les fiabilisant.

L'outil demarches-simplifiees.fr développé par l'État a pour objectif de dématérialiser les demandes de subvention et leur analyse par différents services de l'État et des collectivités. Il serait intéressant que le ministère du travail étudie la faisabilité de recourir à cette télé-procédure pour la préparation des dialogues de gestion entre les unités départementales des Direccte et les structures. Cela permettrait à la fois d'homogénéiser et d'alléger leur préparation, mais également de faciliter l'exploitation des données transmises par les structures à diverses fins. Il serait également utile de travailler à une homogénéisation des processus de conventionnement de l'État et des départements.

C - Des procédures d'agrément à fiabiliser

1 - Des conseillers référents identifiés au sein des agences de Pôle emploi

L'organisation de Pôle emploi repose en général sur l'identification au sein de chaque agence de quelques conseillers référents, chargés de l'insertion par l'activité économique, choisis sur la base du volontariat et placés sous la responsabilité d'un chef d'équipe. Ces conseillers assument cette charge en plus de leur fonction principale, conseiller demandeurs d'emploi ou conseiller entreprises.

Chaque structure a pour interlocuteur privilégié l'agence Pôle emploi correspondant à l'implantation géographique de son siège. C'est cette agence qui participe au dialogue de gestion avec l'unité départementale de la Direccte, délivre les agréments, et participe au suivi des bénéficiaires en cours de parcours. Théoriquement, toutes les agences de Pôle emploi peuvent prescrire des parcours d'insertion pour n'importe quelle structure, même si le rôle de l'agence de référence pour l'identification des candidats et la prescription reste prépondérant.

La qualité des relations entre les agences de Pôle emploi et les structures est très variable selon les territoires. Certaines structures ont exprimé une grande satisfaction quant à la qualité de ces relations. D'autres regrettent une implication insuffisante des conseillers de Pôle emploi, par manque de disponibilité ou du fait d'une méconnaissance liée à un renouvellement important des équipes.

2 - Des critères d'agrément à clarifier et des difficultés techniques à lever

La procédure d'agrément des salariés en parcours d'insertion est obligatoire pour obtenir des aides au poste, sauf pour les associations intermédiaires sous certaines conditions⁵⁵. La demande d'agrément d'un candidat est transmise par la structure au « référent » de son agence Pôle emploi de rattachement, qui l'instruit et délivre l'agrément.

La procédure d'agrément rencontre aujourd'hui deux problèmes principaux, portant sur les critères d'éligibilité et sur les délais.

Les critères d'éligibilité ne sont pas suffisamment homogènes sur le territoire et créent des tensions entre les structures et Pôle emploi. L'analyse de la gravité des « difficultés sociales et professionnelles particulières » des candidats peut conduire à des divergences d'appréciation entre les différents intervenants. Les structures de l'insertion par l'activité économique déplorent en outre des cas de refus d'agrément, alors que le parcours d'insertion avait été prescrit par une mission locale ou proposé par des travailleurs sociaux. Néanmoins, seul Pôle emploi dispose de l'ensemble des informations concernant les parcours professionnels, grâce notamment aux informations relatives à l'indemnisation. Ces informations peuvent justifier un refus de Pôle emploi au vu de la situation réelle du candidat. Enfin, certains conseillers de Pôle emploi estiment que des structures font pression pour obtenir un agrément pour des personnes qu'ils ne considèrent pas comme étant suffisamment éloignées de l'emploi, en mettant en avant la nécessité, pour pouvoir faire fonctionner leur activité, d'intégrer des salariés dans une situation moins difficile.

Selon l'enquête menée par la Cour auprès des structures, 28 % d'entre elles déclarent que les critères d'agrément ne leur paraissent pas clairs. Ces critères devraient ainsi être clarifiés, dans le cadre des comités techniques d'animation ou par des instructions spécifiques.

Les structures déplorent également les délais trop importants liés à cette procédure⁵⁶. L'enquête a permis d'identifier plusieurs causes de

⁵⁵ L'agrément est obligatoire pour les associations intermédiaires pour la mise à disposition de salariés en entreprise du secteur marchand au-delà d'un seuil, actuellement fixé à 15 heures (cf. articles L. 5132-3 et L.5132-9 du code du travail).

⁵⁶ Les délais contractualisés dans l'accord-cadre national pour la délivrance de l'agrément (cinq jours ouvrés réduits à deux jours pour une entreprise de travail temporaire d'insertion) sont difficiles à tenir pour Pôle emploi. Dans les agences

retard de la saisie des agréments, liées aux systèmes d'information de Pôle emploi :

- la mise en production de la nouvelle base de données de gestion des agréments s'est heurtée à de nombreuses difficultés techniques, qui ont pu entraîner des retards de plusieurs mois. Ces difficultés sont résolues aujourd'hui ;
- les restrictions de droit de modification mises en place dans le système de gestion des demandeurs d'emploi empêchent la délivrance simple de l'agrément pour certains demandeurs d'emploi⁵⁷, ce qui crée des retards.

Certains réseaux de l'insertion par l'activité économique proposent de supprimer la procédure d'agrément, qu'ils jugent lourde et inutile, au profit d'une procédure de vérification des profils des salariés recrutés lors du dialogue de gestion. D'autres sont attachés à la procédure d'agrément et ne souhaitent pas prendre le risque qu'un salarié soit jugé inéligible après son recrutement.

Compte tenu de l'importance des aides au poste attachées à la procédure d'agrément, ainsi que des risques de recrutement de profils moins éloignés de l'emploi, il apparaît nécessaire de conserver la procédure d'agrément. Seul Pôle emploi a accès au parcours professionnel réel des demandeurs d'emploi et seule la procédure d'agrément lui permet d'identifier les salariés en parcours d'insertion et de rester impliqué dans leur suivi. Il est néanmoins indispensable de clarifier les critères d'agrément et de lever les difficultés techniques qui créent des retards importants.

D - Des protocoles de gestion financière par l'Agence de services et de paiement à simplifier

1 - Le rôle prépondérant de l'extranet développé par l'ASP

La gestion financière des aides au poste et du fonds départemental d'insertion a été confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP). Cependant, les prestations confiées par le ministère du travail à l'ASP dépassent largement le cadre de la gestion financière : l'ASP a été

rencontrées, l'accord est généralement donné rapidement par courriel, puis confirmé sous format papier avec le numéro d'agrément dans les jours ou semaines qui suivent.

⁵⁷ Demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'accompagnement global ou de l'accompagnement intensif jeunes ou domiciliés dans un autre département.

mandatée pour développer et supporter l'extranet de l'insertion par l'activité économique, qui constitue l'outil national de recueil et de stockage des données de l'insertion par l'activité économique.

Les prestations réalisées par l'ASP sont facturées au ministère au prix coûtant, sur la base d'une comptabilité analytique. Entre 2012 et 2016, les frais de gestion facturés ont augmenté de 18,7 % pour atteindre 2,5 M€. Cette augmentation est essentiellement due à la hausse de la masse salariale, ainsi qu'à la progression des amortissements informatiques, conséquence des investissements réalisés dans le cadre de la réforme de l'insertion par l'activité économique.

Les aides au poste sont versées par l'ASP aux structures tous les mois sur la base des heures de travail réalisées par les salariés en parcours d'insertion et dans la limite des ETP conventionnés dans le cadre de l'annexe financière annuelle. Depuis le 1er janvier 2017, les modalités de versement des fonds par l'ASP ont été modifiées afin d'ajuster le financement au rythme de consommation : versements désormais réalisés en cours de mois et non plus à terme échu ; dans le cadre d'une convention pluriannuelle, reconduction automatique de l'annexe financière annuelle pour les quatre premiers mois afin d'éviter des ruptures de paiement en début d'année, régularisations tous les trimestres. Le versement de la modulation, qui était effectué avec presque un an de décalage, devrait désormais être réalisé au début de l'année suivante.

Depuis 2005, la gestion financière de l'insertion par l'activité économique repose sur un extranet supporté par l'ASP et utilisé par :

- les unités départementales des Direccte, pour l'élaboration des annexes financières des conventions avec les structures et le suivi de la consommation des heures d'insertion par les structures ;
- les structures, pour la déclaration mensuelle des heures de travail réalisées par les salariés en parcours d'insertion ;
- l'ASP, pour le contrôle et la mise en paiement des aides au poste, et pour la transmission de données à la DGEFP ;
- la DGEFP, qui consulte les données de consommation.

Une nouvelle version de l'extranet a été déployée début 2018. Les principales fonctionnalités, mises en service progressivement jusqu'en 2019, permettront notamment la gestion de la modulation des aides au poste, traitées jusqu'ici par un système d'informations différent, la collecte des besoins budgétaires et le suivi de la programmation, ainsi que la déclaration de nouvelles données relatives à la formation des bénéficiaires. La mise en place prévue d'un flux permettant de récupérer le numéro

d'agrément dans le système d'information de Pôle emploi apparaît problématique aujourd'hui car elle pourrait bloquer le versement des aides au poste en cas de retard de l'agrément.

Le développement de la nouvelle version de l'extranet a largement dépassé le budget prévu initialement. Le budget initial, évalué à 3,9 M€ en juin 2016, a été réévalué à 5,5 M€ en mars 2017, puis à 6,1 M€. Ces hausses successives sont liées à l'évolution des besoins et à la nécessité de tenir les délais. En outre, le budget de fonctionnement devrait être largement plus élevé que celui attaché à sa première version : celui-ci était compris entre 100 000 € et 143 326 € entre 2016 et 2018, alors que celui de la seconde version sera compris entre 330 000 € et 450 000 € pour les années 2018 à 2020.

2 - Des processus à alléger

a) Une numérisation partielle des procédures

Malgré la mise en place dès 2005 d'un extranet permettant à l'ensemble des acteurs impliqués d'effectuer les tâches de gestion relevant de leur responsabilité, les deux procédures principales gérées par la seconde version de l'extranet ne sont pas dématérialisées et sont encore doublées par l'édition et la gestion de flux papier :

- l'édition des annexes financières annuelles des conventions : les unités départementales des Direccte utilisent l'extranet pour éditer les annexes financières annuelles des structures. Une fois celles-ci éditées, elles sont imprimées, signées par l'unité départementale et par le département, si celui-ci cofinance la structure, et par la structure. Elles sont ensuite envoyées à l'ASP pour validation ;
- la déclaration mensuelle des heures réalisées par les salariés en parcours d'insertion : cette déclaration est réalisée chaque mois par les structures via l'extranet, puis éditée sous forme papier, signée par la structure et transmise sous forme papier à l'ASP qui vérifie la conformité de cette déclaration avec les informations saisies en ligne.

La dématérialisation complète de ces deux procédures n'a pas été retenue par le ministère du travail, notamment du fait des difficultés anticipées de sécurisation des données. Elle permettrait cependant d'importants gains de productivité.

b) Une charge de travail inutile pour les acteurs

L'édition de l'annexe financière annuelle d'une convention exige de renseigner de nombreuses informations relatives à la structure : coordonnées, effectifs détaillés de l'année N-1, ressources financières pour l'année N-1 selon les différents financeurs. Ces informations ne sont pas nécessaires à la gestion des aides conventionnées mais répondent à un besoin statistique. Or ces informations sont saisies par les unités départementales, sur la base des informations recueillies lors du dialogue de gestion avec les structures.

Ce processus est inefficace : les unités départementales recueillent le plus souvent sous format papier des informations auprès des structures, puis les saisissent dans l'extranet au moment de l'édition des annexes financières, ce qui consomme du temps et induit des risques d'erreurs. En outre, la seconde version de l'extranet, prévoit le suivi de nouvelles données (formations, marchés publics), ce qui va encore alourdir les informations à saisir.

L'extranet de l'ASP est progressivement devenu la base de données de la politique de l'insertion par l'activité économique, stockant largement plus de données que celles strictement relatives à la gestion financière des conventions. Il apparaît indispensable de limiter les différentes informations demandées et d'étudier la faisabilité d'une saisie directe, lors de la préparation du dialogue de gestion, de ces informations par les structures dans l'extranet ou de la constitution d'une autre base de données de pilotage à la main du ministère du travail. Sur ce point, les possibilités déjà évoquées offertes par l'outil demarches-simplifiees.fr apparaissent intéressantes. Enfin, la numérisation complète des procédures apporterait d'importants gains de productivité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les sources de financement des structures de l'insertion par l'activité économique sont multiples, l'intervention de l'État est déterminante pour rendre effectif le parcours d'insertion. Celui-ci connaît pourtant mal le modèle économique des différents types de structures au niveau national et la réforme du financement intervenue en 2014 s'est faite sans réexamen de la répartition historique des moyens.

L'absence de consolidation des financements publics et d'analyse des marges financières des différents types de structures ne permet pas aujourd'hui d'allouer les moyens de manière optimale. Il est pourtant indispensable de pouvoir adapter ceux-ci au mieux, sans pour autant déstabiliser le secteur et en cohérence avec les objectifs fixés aux structures en matière d'accompagnement socio-professionnel. Ceci suppose de connaître les marges que celles-ci peuvent dégager sur leurs ressources propres ou grâce aux cofinancements pour contribuer au financement du coût de l'insertion (accompagnement et formation). La nouvelle réforme de l'insertion par l'activité économique, qui devrait se déployer sur 2019 et 2020, devrait réexaminer les méthodes d'allocation des moyens tout en prenant en compte la nécessité pour les structures de disposer d'un cadre stable dans lequel inscrire leur activité et leur modèle économique. À cette occasion, il est indispensable que l'État s'assure que le régime des aides dont bénéficient les structures de l'insertion par l'activité économique ne soulève aucune difficulté au regard de la réglementation européenne.

Dans le cadre de cette réforme, au regard des effets limités de la modulation à la performance mise en place à partir de 2015, d'autres formes d'encouragement à la performance pourraient être envisagées, par exemple en diminuant le poids de la reconduction automatique des aides au poste d'une année sur l'autre dans la manière dont les Direccte allouent les moyens : se laisser la possibilité de réduire le nombre d'ETP conventionnés dans les structures moins performantes permettrait de dégager davantage de marges de manœuvre pour financer, dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt, des projets dans de nouveaux secteurs d'activité ou des territoires mal couverts au regard des besoins, l'offre actuelle se caractérisant par des déséquilibres territoriaux importants..

L'augmentation des moyens annoncée en septembre 2018 dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et la montée en puissance d'autres dispositifs (comme la nouvelle garantie d'activité) rendent d'autant plus nécessaire la définition de stratégies territoriales de développement de l'insertion par l'activité économique, sur

la base de diagnostics territoriaux et sous l'égide de l'État. Celles-ci ne pourront être établies qu'en concertation avec les acteurs privés, les collectivités territoriales et Pôle emploi dans le cadre des instances départementales. Un niveau régional de concertation, par exemple dans le cadre d'une commission du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) permettrait d'élaborer conjointement les stratégies régionales et départementales en associant la région, compétente en matière de formation professionnelle et de développement économique, ainsi que les opérateurs de compétences. Enfin, la constitution au niveau de toutes les régions d'un inter-réseaux permettrait aux pouvoirs publics de disposer d'un interlocuteur unique représentant l'ensemble des structures.

Le financement de la formation professionnelle appelle également des évolutions. Les financements publics devraient être recentrés sur les opérateurs de compétences, mieux à même d'accompagner les projets de formation des structures de l'insertion par l'activité économique. Les capacités réelles de financement mobilisables par ceux-ci après la réforme de 2018 devraient être mieux évaluées et ajustées, de manière à faire de la formation une composante systématique des parcours d'insertion. Compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique, l'amélioration des compétences est en effet un facteur décisif de leur insertion durable dans l'emploi.

Dans les territoires, malgré la mise en œuvre des accords-cadres depuis 2011, la qualité des relations entre les différents acteurs de l'insertion par l'activité économique (services déconcentrés du ministère du travail, Pôle emploi, structures, départements) est encore très variable. Les comités techniques d'animation ont été redynamisés, mais leurs modalités d'organisation par Pôle emploi ne sont pas encore pleinement satisfaisantes. Concernant l'agrément des bénéficiaires, il semble indispensable d'en clarifier les critères et de lever les difficultés techniques qui créent des retards importants dans la procédure.

Enfin, au regard de leur lourdeur pour les structures et compte tenu de la baisse régulière des effectifs dans les services déconcentrés du ministère du travail, les processus de gestion devraient être simplifiés, notamment en allégeant la charge administrative de préparation du conventionnement au profit de relations plus approfondies entre les unités départementales des Direccte et les structures. La Cour appelle à définir un outil numérique commun de préparation du dialogue de gestion et à revoir certains processus de gestion intégrés à l'extranet de l'agence de services et de paiement afin de gagner en productivité.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

4. *(ministère du travail) revoir les modalités de calcul des aides versées au regard de l'analyse du modèle économique de chaque type de structure de l'insertion par l'activité économique et déterminer la part des coûts de l'accompagnement socio-professionnel que ces aides doivent couvrir ;*
5. *(ministère du travail) remplacer la modulation des aides au poste à la performance par une allocation des aides plus flexible au bénéfice des structures faisant preuve d'efficacité dans l'accompagnement social, la mise en formation et l'insertion professionnelle des salariés en parcours d'insertion ;*
6. *(ministère du travail) orienter l'ensemble des financements publics destinés à soutenir l'effort de formation des structures vers les opérateurs de compétences et associer ceux-ci aux instances nationale, régionales et départementales de concertation et de pilotage de l'insertion par l'activité économique ;*
7. *(ministère du travail) mettre en place, dans le cadre du futur comité d'orientation de l'inclusion dans l'emploi, une instance nationale de concertation spécialisée sur l'insertion par l'activité économique, intégrant notamment des représentants des Direccte, des opérateurs de compétences et des bénéficiaires ;*
8. *(ministère du travail) mettre en place des instances de concertation au niveau régional et recentrer les CDIAE sur les problématiques stratégiques. Définir dans ce cadre des stratégies régionales et départementales de l'insertion par l'activité économique sur le fondement de diagnostics territoriaux ;*
9. *(ministère du travail et Pôle emploi) dynamiser la coordination des acteurs locaux en :*
 - *recentrant les comités techniques d'animation sur les modalités d'entrée dans les parcours d'insertion et d'accompagnement des bénéficiaires ;*
 - *généralisant la tenue régulière de comités de suivi avec les structures et la réalisation de bilans de la situation des bénéficiaires à la sortie des parcours d'insertion.*
10. *(ministère du travail) simplifier et harmoniser les procédures et documents échangés lors du dialogue de gestion avec les structures. Étudier la faisabilité de la mise en place de téléprocédures communes pour la préparation du dialogue de gestion.*

Conclusion générale

Bien qu'elle ait émergé dans les années 1970 à partir de nouvelles pratiques d'insertion sociale et professionnelle et qu'elle soit portée par des acteurs locaux, l'insertion par l'activité économique est encore mal connue du grand public comme des entreprises classiques. Au fil du temps, elle est pourtant devenue un des principaux dispositifs de lutte contre l'exclusion et le chômage de longue durée, grâce à l'association d'une mise en situation de travail et d'un accompagnement socio-professionnel, qui offre également un accès à la formation.

Bénéficiant aujourd'hui d'un soutien financier renforcé dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'insertion par l'activité économique s'inscrit dans un processus progressif de refonte des dispositifs d'inclusion. Après la transformation des contrats aidés en parcours emploi et compétences et les évolutions apportées aux entreprises adaptées qui accueillent des travailleurs en situation de handicap, l'insertion par l'activité économique devrait faire l'objet d'une nouvelle réforme en 2019-2020.

La réforme du financement du secteur en 2014 avait certes apporté des avancées, mais elle restait partielle. La pertinence du modèle historique d'allocation des moyens n'avait pas été réexaminée et l'accent insuffisamment mis sur les dépenses les plus utiles pour améliorer les résultats en termes d'insertion dans l'emploi, notamment la formation des salariés en parcours d'insertion et la professionnalisation des accompagnateurs socio-professionnels comme des encadrants techniques.

Pour des structures ne dépassant pas la taille d'une PME, la simplification des démarches est également un enjeu important. Celle-ci pourrait porter sur deux priorités : les procédures administratives avec les services de l'État (conventionnement, dialogue de gestion) et Pôle emploi (agrément), d'une part, et l'accès à la formation, d'autre part.

Enfin, dans le contexte de l'augmentation des moyens inscrite dans la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, l'évaluation de ses résultats est particulièrement nécessaire, tant en ce qui concerne ses effets sur les trajectoires professionnelles que sa capacité à améliorer l'insertion sociale de ses bénéficiaires.

Pour autant, si une refonte de l'allocation des moyens et une amélioration des performances sont nécessaires, ce qui peut conduire à des redéploiements de crédits, il importe d'éviter de déstabiliser des structures souvent fragiles sur le plan économique et de veiller au financement d'un accompagnement de qualité, adapté au public des différents types de structures.

Il importe également d'accompagner le développement de structures qui sont des acteurs importants du tissu local dans les zones à faible activité économique et ont souvent fait preuve d'innovation en explorant de nouveaux secteurs d'activité, comme les circuits courts et l'écoconstruction par exemple, après l'environnement, l'agriculture biologique ou la valorisation des déchets. L'innovation ne porte pas seulement sur les activités, mais également sur les conditions de la mise en situation de travail, avec l'expérimentation de plateformes faisant appel au travail indépendant : les mutations économiques liées au numérique sont ainsi mises à profit pour élargir l'offre d'insertion à de nouveaux métiers.

Plus globalement, les transformations économiques représentent un enjeu important de renouvellement et d'innovation pour le secteur de l'insertion par l'activité économique. Cependant pour pouvoir se saisir pleinement des nouvelles perspectives de développement, le secteur a besoin de visibilité sur les financements publics à venir, de professionnalisation de ses salariés permanents et de meilleurs relais vers l'économie traditionnelle.

Récapitulatif des recommandations

Améliorer l'évaluation et la performance des structures

1. (ministère du travail, Pôle emploi) redéfinir les modalités d'évaluation du retour à l'emploi des salariés en parcours d'insertion : observer leur situation six mois après la sortie de la structure et au cours des trois années suivantes ;
2. (ministère du travail, Pôle emploi, réseaux de l'insertion par l'activité économique) établir une grille d'évaluation partagée des difficultés d'insertion sociale et professionnelle rencontrées et mettre en place un bilan à l'entrée et à la sortie du parcours d'insertion ;
3. (ministère du travail) lancer une étude d'impact de l'insertion par l'activité économique portant notamment sur l'évolution de la situation sociale des bénéficiaires et sur le développement économique des territoires.

Revoir la détermination du niveau des aides au poste d'insertion sans déstabiliser les structures sur le plan économique, ni dégrader la qualité de l'accompagnement

4. (ministère du travail) revoir les modalités de calcul des aides versées au regard de l'analyse du modèle économique de chaque type de structure de l'insertion par l'activité économique et déterminer la part des coûts de l'accompagnement socio-professionnel que ces aides doivent couvrir ;
5. (ministère du travail) remplacer la modulation des aides au poste à la performance par une allocation des aides plus flexible au bénéfice des structures faisant preuve d'efficacité dans l'accompagnement social, la mise en formation et l'insertion professionnelle des salariés en parcours d'insertion.

Développer l'accès à la formation pendant le parcours d'insertion, dans le but notamment d'assurer une meilleure maîtrise des savoirs de base

6. (ministère du travail) orienter l'ensemble des financements publics destinés à soutenir l'effort de formation des structures vers les

opérateurs de compétences et associer ceux-ci aux instances nationale, régionales et départementales de concertation et de pilotage de l'insertion par l'activité économique.

Améliorer les outils de pilotage, de coordination et d'accompagnement des dynamiques territoriales de l'insertion par l'activité économique

7. (ministère du travail) mettre en place, dans le cadre du futur comité d'orientation de l'inclusion dans l'emploi, une instance nationale de concertation spécialisée sur l'insertion par l'activité économique, intégrant notamment des représentants des Direccte, des opérateurs de compétences et des bénéficiaires ;
8. (ministère du travail) mettre en place des instances de concertation au niveau régional et recentrer les CDIAE sur les problématiques stratégiques. Définir dans ce cadre des stratégies régionales et départementales de l'insertion par l'activité économique sur le fondement de diagnostics territoriaux ;
9. (ministère du travail, Pôle emploi) dynamiser la coordination des acteurs locaux en :
 - recentrant les comités techniques d'animation sur les modalités d'entrée dans les parcours d'insertion et d'accompagnement des bénéficiaires ;
 - généralisant la tenue régulière de comités de suivi avec les structures et la réalisation de bilans de la situation des bénéficiaires à la sortie des parcours d'insertion.

Alléger les procédures et les pratiques administratives

10. (ministère du travail) simplifier et harmoniser les procédures et documents échangés lors du dialogue de gestion avec les structures. Étudier la faisabilité de la mise en place de téléprocédures communes pour la préparation du dialogue de gestion.

Liste des abréviations

ACI.....	Atelier et chantier d'insertion
ADEC.....	Action de développement de l'emploi et des compétences (déclinaison opérationnelle de l'EDEC)
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH.....	Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
AI	Association intermédiaire
ASP	Agence de services et de paiement
AVA	Ateliers d'adaptation à la vie active
AVISE.....	Agence d'ingénierie et de services pour entreprendre autrement
CAE.....	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAOM.....	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CDDI	Contrat à durée déterminée d'insertion
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CERFA.....	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CIE	Contrat initiative emploi
CIP	Chargé d'insertion professionnelle
CNFPT	Centre national de la Fonction publique territoriale
CNIAE	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
CNLRQ	Comité national de liaison des régies de quartier
COORACE...	Fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi
CTA.....	Comité technique d'animation
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
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale

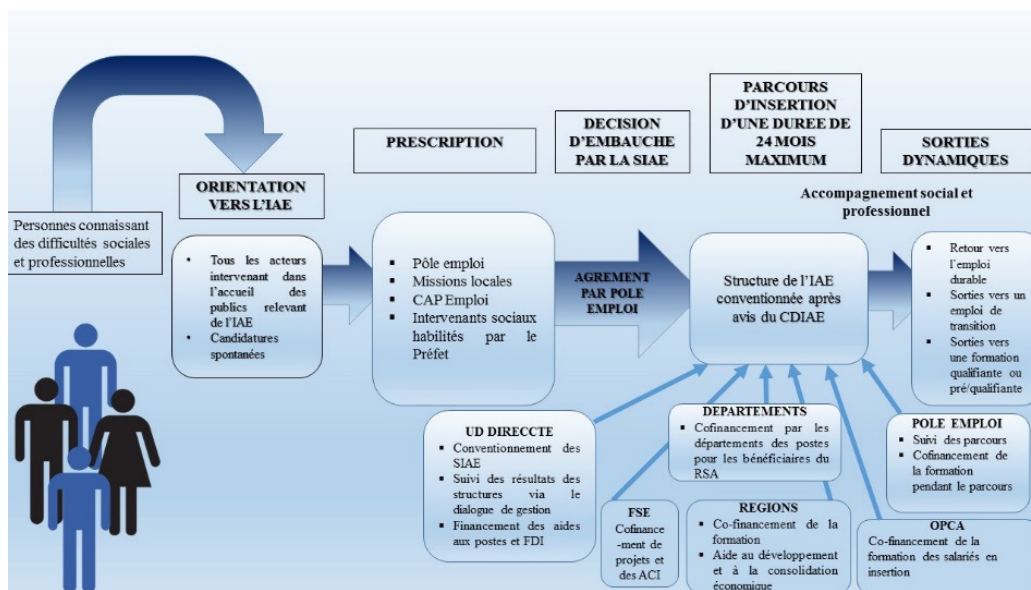
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Directe	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DLA	Dispositif local d'accompagnement
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences (accord signé entre l'État et une ou plusieurs organisations professionnelles ou interprofessionnelles)
EI.....	Entreprise d'insertion
ESS.....	Économie sociale et solidaire
ETTI.....	Entreprise de travail temporaire d'insertion
ETP	Équivalent temps plein
FAPL.....	Fonds d'appui aux politique d'insertion
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité
FEL.....	Fédération des entreprises d'insertion
FDI.....	Fonds départemental d'insertion
FDML.....	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FIPHFP	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE.....	Fonds social européen
GES	Groupement économique et solidaire
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
IAE.....	Insertion par l'activité économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI.....	Loi de finances initiale
OPCA.....	Organismes collecteurs paritaires agréés
PLIE	Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
PMSMP	Période de mise en situation en milieu professionnel
QPV.....	Quartier de la politique de la ville
RMI.....	Revenu minimum d'insertion
RSA.....	Revenu de solidarité active
UNAI.....	Union nationale des associations intermédiaires

Annexes

Annexe n° 1 : les acteurs intervenant dans un parcours d'insertion.....	100
Annexe n° 2 : le profil des salariés en parcours d'insertion.....	101
Annexe n° 3 : les difficultés sociales des salariés en insertion	102
Annexe n° 4 : des modèles d'insertion divers en Europe.....	104
Annexe n° 5 : des initiatives partenariales pour adapter les formations aux besoins spécifiques des salariés en parcours insertion	106
Annexe n° 6 : des modalités d'évaluation des résultats différentes pour les contrats aidés et pour les PLIE	108
Annexe n° 7 : les différents types de marchés publics comportant des clauses sociales ou faisant appel à des structures de l'insertion par l'activité économique.....	111
Annexe n° 8 : répartition du financement de la formation professionnelle entre Pôle emploi et les OPCA	112
Annexe n° 9 : deux exemples de dossier unique d'instruction.....	114

Annexe n° 1 : les acteurs intervenant dans un parcours d'insertion

Schéma n° 1 : les intervenants du parcours d'insertion



Source : Cour des comptes

Annexe n° 2 : le profil des salariées en parcours d'insertion

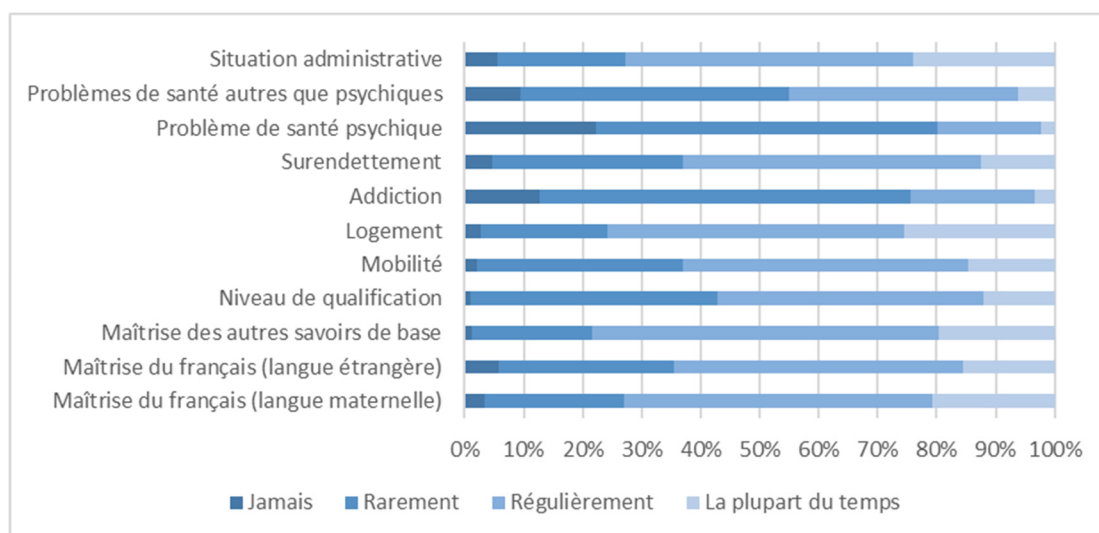
	2012					2016				
	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
Sexe en %										
Femme	32	34	59	20	40	32	33	57	20	41
Homme	68	66	41	80	60	68	67	43	80	59
Âge en %										
Moins de 26 ans	28	26	30	36	30	22	22	27	30	25
De 26 à 49 ans	61	63	53	55	57	64	64	55	57	59
50 ans ou plus	12	11	16	9	13	14	14	19	12	16
Niveau de formation en %										
Inférieur au CAP (niveaux Vbis et VI)	35	38	35	37	36	36	36	34	35	35
Niveau CAP-BEP, Diplôme non obtenu	28	26	19	29	25	25	22	17	26	21
Niveau CAP-BEP (niveau V)	21	18	25	17	21	22	21	24	18	22
Niveau bac (niveau IV)	11	13	15	13	13	13	15	17	15	15
Supérieur au bac (niveaux I, II, III)	5	5	7	4	5	4	6	7	5	6
Travailleur handicapé en %	6	5	5	6	5	7	5	5	6	6
Sans emploi en %	NR	91	49	61	-	97	91	48	87	74
Durée d'inscription à Pôle emploi avant l'embauche en %										
dont non inscrits	12	6	23	17	17	4	3	25	10	14
dont moins de 6 mois	19	21	20	13	18	19	18	20	13	18
dont de 6 à moins de 12 mois	14	20	16	27	18	16	17	14	24	16
dont de 12 à moins de 24 mois	23	26	18	22	21	22	25	17	24	20
dont de 24 mois ou plus	32	28	22	21	26	40	37	25	28	31
Minima sociaux avant l'embauche en %	64	47	28	24	41	64	46	25	29	40
dont allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	7	9	5	4	6	8	8	5	6	6
dont allocataires du RSA (hors RSA majoré)	57	39	23	20	35	56	38	20	24	34

Source : DARES, retraitement Cour des comptes

Annexe n° 3 : les difficultés sociales des salariés en insertion

Le graphique suivant présente l'appréciation par les dirigeants de structure d'insertion par l'activité économique de leur capacité à obtenir des avancées concrètes sur les difficultés sociales et professionnelles des salariés en insertion.

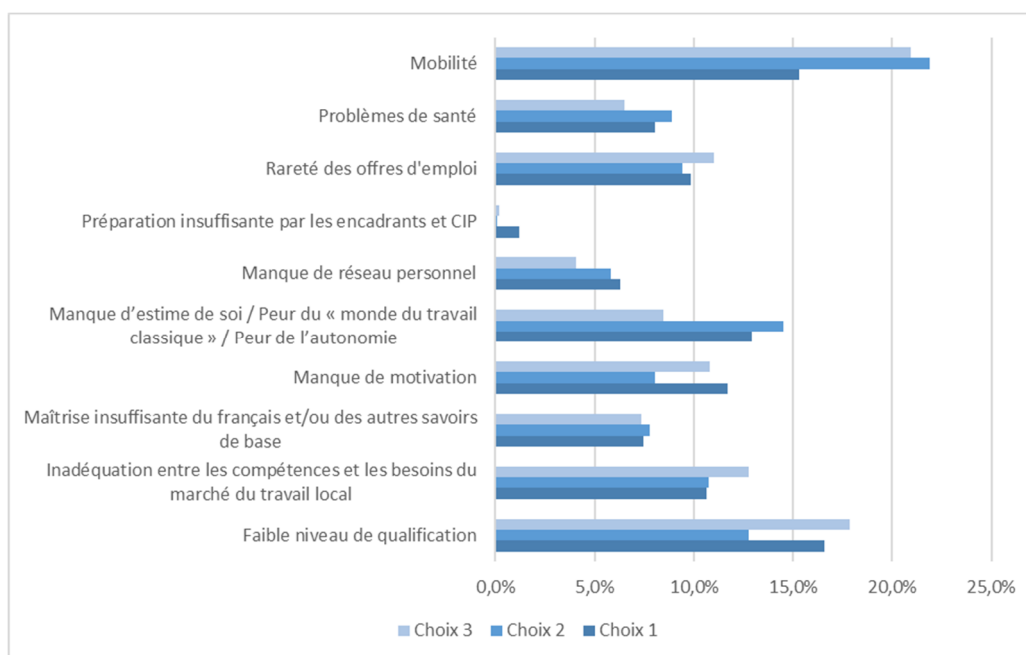
Graphique n° 3 : capacité à obtenir des avancées concrètes sur les difficultés sociales et professionnelles des salariés en insertion



Source : Cour des comptes – enquête auprès des structures de l'insertion par l'activité économique (entre 872 et 912 réponses par thème)

Le graphique suivant présente l'appréciation par les dirigeants de structure d'insertion par l'activité économique des principales difficultés rencontrées par les salariés en insertion pour retrouver un emploi.

**Graphique n° 4 : principales difficultés rencontrées
par les salariés en insertion pour retrouver un emploi**



Source : enquête de la Cour auprès des structures de l'insertion par l'activité économique (trois choix à prioriser, de la difficulté la moins importante [choix 1], à la difficulté la plus importante [choix 3]).

Annexe n° 4 : des modèles d'insertion divers en Europe

Depuis les années 1980, de nombreux pays européens ont vu l'émergence de structures qui déploient une activité économique, tout en poursuivant une finalité sociale d'insertion professionnelle de personnes éprouvant des difficultés importantes sur le marché du travail.

Une étude menée par les chercheurs du réseau européen EMES⁵⁸ recense une quarantaine de catégories d'entreprises sociales d'insertion dans les États membres de l'Union européenne. De la typologie des pratiques d'insertion dégagée par cette étude (cf. tableau ci-après), il ressort que la France privilégie, comme l'Allemagne, un modèle d'insertion fondé sur des emplois « sas » qui sont conçus comme des passerelles vers l'emploi durable, tandis que les modèles d'insertion adoptés par la Belgique, le Royaume-Uni et l'Irlande reposent majoritairement sur des emplois durables. L'Espagne et l'Italie combinent les deux modèles : les travailleurs recrutés dans les coopératives sociales d'insertion par le travail en Italie peuvent soit devenir associés à part entière de la coopérative, ou bien être orientés vers d'autres organisations, entreprises ou coopératives, tandis que trois des quatre types d'entreprises sociales en Espagne combinent des emplois temporaires et des emplois permanents autofinancés.

La majorité des entreprises d'insertion dans l'Union européenne combinent des formations théoriques en vue d'améliorer les compétences des travailleurs et une formation en situation de travail qui permet d'améliorer leurs compétences sociales et leur employabilité.

Les entreprises sociales d'insertion sont financées de manière très diverse en Europe. La singularité du modèle français tient surtout à la variété des secteurs d'activité dans lesquels interviennent les structures de l'insertion par l'activité économique et à l'importance du risque économique pour les structures exposées à la même pression concurrentielle que des entreprises classiques. En effet, la plupart des entreprises sociales d'insertion en Allemagne, au Royaume-Uni, en Irlande et en Suède interviennent dans des secteurs d'activité relativement protégés, que ce soit dans le cadre de marchés publics spécifiques en Allemagne (culture, sport, environnement, etc.), ou dans celui des services culturels et sociaux (petite enfance), comme au Royaume-Uni par exemple.

⁵⁸ Revue internationale sociale n° 293, *Les entreprises sociales d'insertion dans l'Union européenne*, 2004.

Tableau n° 13 : typologie des modèles d'insertion en Europe

Groupe 1	Insertion grâce à des emplois de transition (CDD) qui doivent servir de tremplin vers l'emploi durable pour des personnes qui sont estimées être en capacité de retrouver ensuite un emploi permanent, et qui obtiennent ainsi une expérience de travail ou formation par le travail. Le financement public de ce type de modèle est variable.	France (EI, AI, ETTI, GEIQ) Allemagne (entreprises sociales mises en place par des organisations sociales ; entreprises sociales municipales, entreprises sociales organisées par des initiatives locales indépendantes); Portugal (entreprises d'insertion)	Combinaison des 2 modèles : Espagne (entreprises d'intégration sociale) et Italie (coopératives sociales de type b)
Groupe 2	Insertion grâce à des emplois permanents dans un contexte entrepreneurial classique. Les structures employeuses perçoivent des subventions publiques, souvent dégressives et temporaires, pour pallier le manque de productivité de personnes vulnérables embauchées, jusqu'à ce que celles-ci deviennent compétitives sur le marché traditionnel de l'emploi.	Belgique (entreprises d'insertion); Irlande (entreprises sociales d'insertion faisant partie du programme national) Allemagne (firmes sociales coopératives); Royaume-Uni (coopératives de travailleurs et entreprises communautaires)	
Groupe 3	Intégration professionnelle avec subventionnement permanent d'emplois, dans des entreprises protégées par rapport aux marchés conventionnels, pour des personnes qui ne peuvent être intégrées sur le marché de travail conventionnel.	Portugal, Suède, Irlande (ateliers protégés) Belgique (entreprises de travail adapté)	
Groupe 4	Socialisation par activité productive pour un public rencontrant de graves problèmes sociaux et/ou avec un handicap et pour qui l'objectif de resocialisation est premier par rapport au retour sur le marché de l'emploi	France (ateliers d'adaptation à la vie active et les ACI), Belgique (Entreprises sociales d'insertion actives dans la récupération), Suède (coopératives sociales)	

Source : Données du réseau EMES, retraitement Cour des comptes

Annexe n° 5 : des initiatives partenariales pour adapter les formations aux besoins spécifiques des salariés en parcours insertion

Les trois exemples suivants illustrent les initiatives prises en région, associant des financements nationaux et territoriaux, pour adapter la formation professionnelle aux besoins des structures de l'insertion par l'activité économique.

Un partenariat étendu en Aquitaine au service de la formation

Signé par l'État, la région, les représentants de l'insertion par l'activité économique et sept OPCA en 2015, l'accord régional visait trois objectifs principaux :

- mutualiser les financements de la région (financement des coûts de coordination et d'ingénierie, hors plan régional de formation), de l'État (ADEC) et des OPCA (coûts de formation) ; INAÉ, structure inter-réseaux régionale de Nouvelle-Aquitaine, était chargée de recenser les besoins de formation des structures ;
- organiser des formations collectives au bénéfice de plusieurs structures, permettant notamment de localiser l'offre de formation à proximité ;
- permettre les expérimentations.

L'accord mettait l'accent sur la formation des salariés en parcours d'insertion, mais également sur celle des salariés permanents des structures. INAÉ organise des journées de formation continue pour les accompagnants socio-professionnels (par exemple sur l'accompagnement, les outils de gestion, etc.), tandis que des stages de formation continue sont organisés par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) au bénéfice des encadrants techniques, mais selon la Direccte, le nombre de places proposées par l'organisme de formation serait insuffisant.

Intérim d'insertion et formation en Rhône-Alpes

Un partenariat entre le FAF-TT, OPCA de la branche professionnelle du travail temporaire, le réseau COORACE et la région Rhône-Alpes a permis de travailler sur l'organisation de formations mutualisées, mais aussi de rencontres avec des structures des secteurs du bâtiment et de la valorisation des déchets pour encourager la mise en formation.

Au-delà de la formation, repérer les débouchés en emploi : l'expérience d'Auvergne-Rhône-Alpes

En Auvergne-Rhône-Alpes, Agefos PME, le plus gros OPCA interprofessionnel, et Uniformation, l'OPCA du champ de l'économie sociale et solidaire, se sont associés en 2016 et 2017 pour financer avec le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) un projet reposant sur trois axes :

- la mise en place de formations collectives de proximité au bénéfice des salariés en parcours d'insertion et des salariés permanents des structures de la région ;
- l'organisation de rencontres entre les structures et les entreprises traditionnelles pour identifier des emplois à pourvoir à la sortie des parcours d'insertion ;
- l'expérimentation de la mise à disposition de salariés en parcours d'insertion auprès d'entreprises privées du secteur des services à la personne, dont les salariés sont en formation dans le cadre d'un projet collectif porté par Agefos PME et cofinancé par le Fonds social européen (« job rotation »).

Le bilan de l'opération à fin 2016 mettait en évidence l'effet positif des formations : le taux de sortie de l'insertion par l'activité économique en emploi durable, c'est-à-dire d'une durée au moins égale à six mois, était plus élevé pour les salariés ayant suivi au moins une action de formation. Il atteignait 20 % pour les salariés des ateliers et chantiers d'insertion (au lieu de 11,4 % en moyenne régionale), 29 % pour ceux des entreprises d'insertion (au lieu de 17 % en moyenne) et 37 % pour ceux des associations intermédiaires (au lieu de 26,1 % en moyenne).

Annexe n° 6 : des modalités d'évaluation des résultats différentes pour les contrats aidés et pour les PLIE

1 - Une durée de parcours non limitée dans les PLIE

Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) sont des plateformes d'orientation principalement financées par le Fonds social européen (FSE) et par les collectivités territoriales, afin d'accompagner des personnes très éloignées de l'emploi. Les bénéficiaires, sélectionnés après avis d'une commission, sont confiés à un référent de parcours (qui peut appartenir à Pôle emploi, à une maison de l'emploi, à une structure de l'insertion par l'activité économique, etc.) et signent un contrat d'engagement. Le parcours d'insertion peut comprendre plusieurs étapes, dont éventuellement un passage par un parcours d'insertion, majoritairement en atelier ou chantier d'insertion, en début de parcours.

Les objectifs et les modalités de calcul des résultats des PLIE ont été fixés dans le cadre du programme opérationnel du FSE. Les PLIE doivent atteindre un objectif de « sorties positives », c'est-à-dire un pourcentage de bénéficiaires qui sortent du dispositif en emploi ou en formation. Les taux de sortie en emploi ne tiennent compte que des CDI, des CDD de plus de six mois, des contrats d'intérim et de la mise à leur compte des bénéficiaires. Ils seraient donc à comparer aux taux de sortie en emploi durable des structures de l'insertion par l'activité économique. En revanche, il n'y a pas de limite de durée imposée au parcours dans un PLIE, qui peut donc dépasser les 24 mois fixés dans la majorité des cas pour l'insertion par l'activité économique.

De 2012 à 2016, le taux de sortie des bénéficiaires des PLIE qui obtiennent un emploi se situe autour de 30 % : il baisse de 32,1 à 27,8 % entre 2012 et 2014, puis remonte à 32,1 % en 2016. En revanche, à part pour l'année 2012, la durée moyenne de parcours se situe au-delà de 24 mois.

Tableau n° 14 : résultats des PLIE 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
% sorties sur un emploi	32,1 %	30,7 %	27,8 %	31,6 %	32,1 %
% sorties positives (emploi ou formation)	40,2 %	39,0 %	35,8 %	41,2 %	41,5 %
Durée moyenne du parcours (en mois)	23	27	27,6	26,9	25,6

Source : Cour des comptes d'après les documents Consolidation des PLIE 2012 à 2016

2 - Une observation six mois après la sortie pour les contrats aidés

Les résultats des contrats aidés sont mesurés par d'autres indicateurs du programme 102 - *Accès et retour à l'emploi*, sous la forme de quatre indicateurs portant sur les taux d'insertion dans l'emploi, et dans l'emploi durable, à l'issue d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (contrat unique d'insertion du secteur non-marchand) et d'un contrat initiative emploi (contrat unique d'insertion du secteur marchand). Si le nom des indicateurs est proche, leur méthode de calcul est différente : le taux de retour à l'emploi des contrats aidés est basé sur des enquêtes réalisées par l'Agence de services et de paiement directement auprès des bénéficiaires, six mois après la fin de leur contrat aidé, et exploitées par la Dares.

Les taux de retour à l'emploi des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique ne peuvent pas être comparés simplement car la date d'observation est différente. Dans les deux cas, on observe plutôt une amélioration sur la période. Les taux d'insertion à la sortie des emplois aidés en secteur marchand sont largement plus élevés que ceux de l'insertion par l'activité économique. Enfin, le taux de retour à l'emploi en secteur non marchand à six mois est à 43 % en 2016, alors que ceux des structures de l'insertion par l'activité économique, mesurés à la date de sortie, se situent entre 23,7 % pour les ateliers et chantiers d'insertion et 44,9 % pour les entreprises de travail temporaire d'insertion.

**Tableau n° 15 : évolution 2012-2016 des indicateurs relatifs
aux contrats aidés**

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un CAE (CUI non marchand)</i>	35,8	37,7	40,5	42	43
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à l'issue d'un CAE (CUI non marchand)</i>	21,9	19,8	26,6	27	29
<i>Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un CIE (CUI marchand)</i>	65,9	65,6	67	n.c.	66
<i>Taux d'insertion dans l'emploi durable à l'issue d'un CIE (CUI marchand)</i>	56,5	54,1	56,5	n.c.	54

Source : rapports annuels de performances 2012 à 2017 de la mission Travail et emploi. Les différents types de marchés publics comportant des clauses sociales ou faisant appel à des structures de l'insertion par l'activité économique

Annexe n° 7 : les différents types de marchés publics comportant des clauses sociales ou faisant appel à des structures de l'insertion par l'activité économique

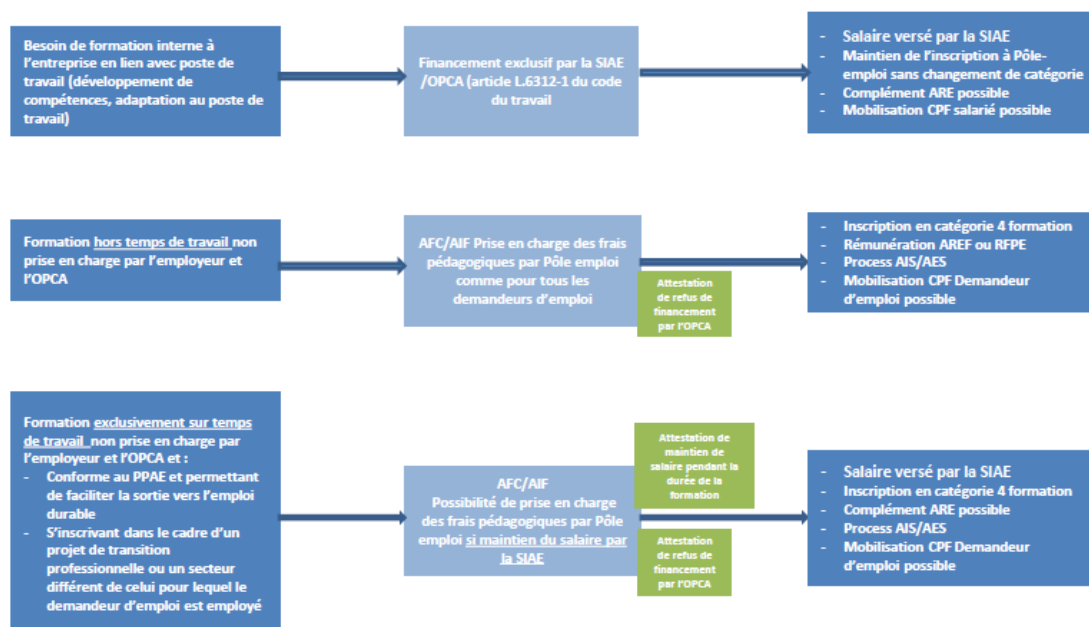
Type de marché	Fondement juridique	Caractéristiques
<i>L'insertion comme condition d'exécution d'un marché</i>	Article 38 de l'ordonnance du 23 juillet 2015	L'insertion est une condition d'exécution d'un marché : l'entreprise doit réserver des heures de travail aux personnes en insertion.
<i>Marchés d'insertion</i>	Article 52 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 Article 62 du décret du 25 mars 2016	L'insertion de publics en difficultés est un des critères d'attribution du marché. Cette disposition incite les entreprises du secteur privé à pratiquer la cotraitance avec les structures de l'insertion par l'activité économique. Il peut aussi inciter les structures qui soumissionnent à des marchés à valoriser, dans leurs offres, leur compétence en matière d'insertion. Les donneurs d'ordre combinent souvent marchés d'insertion et clauses sociales.
<i>Marchés réservés</i>	Article 36 alinéa 2 de l'ordonnance du 23 juillet 2015	Ce sont des marchés ou des lots réservés exclusivement aux structures de l'insertion par l'activité économique qui elles emploient une proportion minimale de travailleurs défavorisés, fixée à 50 % par l'article 13 du décret du 25 mars 2016.
<i>Marchés de services de réinsertion sociale et professionnelle</i>	Article 28 du décret du 25 mars 2016	Le maître d'ouvrage achète une prestation d'insertion qui prend appui sur des activités de production ou de services. L'activité de production ou de services n'est qu'une activité de support de la prestation d'insertion.

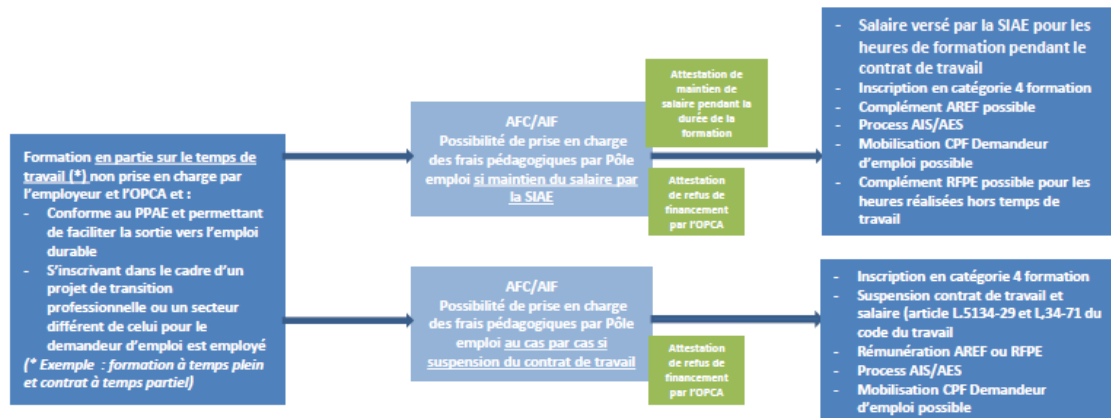
Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : répartition du financement de la formation professionnelle entre Pôle emploi et les OPCA

Fin 2016 a été mise en place une répartition des financements entre Pôle emploi et les OPCA, source de complexité administrative pour les structures :

Schéma n° 2 : prise en charge des coûts de formation d'un salarié en insertion depuis fin 2016





Source : Pôle emploi

Annexe n° 9 : deux exemples de dossier unique d'instruction

Dans le premier exemple, le dossier unique d'instruction complété par une structure comporte 22 pages. Il contient :

- des informations administratives générales sur la structure : nom, date de création, numéro SIRET, adresse, représentants, etc. ;
- une description de l'activité : secteur d'activité, territoire d'intervention (quartier de la politique de la ville, zone de revitalisation rurale, présence d'un PLIE, d'une maison de l'emploi), présentation des clients représentant plus de 25 % du chiffre d'affaires ;
- une présentation des moyens humains : personnels permanents (nom, fonction, ETP, formations réalisées et prévues) et bénévoles ;
- une présentation succincte des moyens matériels : locaux, véhicules, équipements ;
- la description du projet d'insertion selon quatre axes : accueil et intégration en milieu de travail, accompagnement social et professionnel, formation des salariés en insertion, contribution à l'activité économique et au développement territorial ;
- la présentation des objectifs d'activité détaillés pour chacun des axes ;
- les objectifs de résultats en sortie de la structure ;
- la présentation des axes de progrès ;
- la justification des demandes de financement : aides au poste et FDI ;
- le budget prévisionnel de la structure.

Dans le deuxième exemple, le dossier unique d'instruction complété par une structure atteint 56 pages. Il reprend les mêmes thèmes que le premier exemple, mais le degré de précision demandé, notamment dans la partie descriptive de l'activité et des moyens de la structure, est beaucoup plus important. Ainsi l'unité départementale demande :

- le pourcentage de chaque type de clients dans le chiffre d'affaires ;
- l'ensemble des marchés obtenus par la structure avec les détails suivants : client, type de contrat, durée, montant, lieu d'exécution, pourcentage du montant du marché dans le chiffre d'affaires ;
- le détail des chantiers : nature, lieu, calendrier, ETP mobilisés, horaires de travail hebdomadaires ;

- le détail de la stratégie commerciale : moyens consacrés à la stratégie commerciale, politique commerciale, politique et moyens de communication, axes de développement ;
- la stratégie économique : bilan des années N-2 et N-1, budget prévisionnel de l'année N ;
- la description détaillée des locaux : situation, jours et horaires d'ouverture, modalités d'occupation des locaux, conception des locaux (surfaces disponibles pour les différents usages : bureaux, ateliers, salles de réunion, salles de formation, salle de restauration, vestiaires), projets de rénovation ;
- la liste du matériel utilisé : par matériel : date d'acquisition, durée d'amortissement, date de renouvellement ;
- la liste des véhicules : année d'acquisition, affectation, date d'amortissement ;
- la liste des équipements de protection individuelle ;
- la description des moyens humains : temps de travail hebdomadaire de chaque accompagnateur socio-professionnel et de chaque encadrant technique d'insertion, et nombre de personnes encadrées ; tableau indiquant pour chaque salarié : nom, rémunération annuelle, qualification, formation ; listes des formations réalisées et prévues ; *curriculum vitae* des personnels permanents ;
- la description des publics accueillis : âge, sexe, perception de minima sociaux, qualification, problèmes de mobilité, organismes prescripteurs ;
- les fiches de poste des personnels permanents et des salariés en insertion

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse de la ministre du travail.....	121
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	128
Réponse du président-directeur général de l'Agence de service et de paiement.....	129
Réponse du directeur général de Pôle Emploi	129

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

Au-delà des cycles économiques et des variations des taux de chômage, il demeure en France un niveau trop important de chômeurs de longue et de très longue durée qui, sans intervention dédiée restent à l'écart du marché du travail. Or l'absence d'emploi expose à la vulnérabilité, à la précarité et à l'isolement. Dans une période de retour de la croissance et des créations d'emplois, l'insertion de ces personnes sur le marché devient un enjeu d'autant plus fort : chacun doit pouvoir participer à la dynamique économique. Si l'inclusion dans l'emploi est une nécessité pour la personne, elle l'est également pour les entreprises confrontées à un besoin de main d'œuvre et de compétences.

Dans ce contexte, l'insertion par l'activité économique (IAE) est progressivement apparue comme constituant l'un des outils majeurs d'une politique de l'inclusion dans l'emploi et, par là même, de lutte contre l'exclusion économique et sociale. En effet, les structures d'insertion par l'activité économique font partie de ces initiatives qui, en s'appuyant sur la combinaison d'une mise en situation professionnelle, d'un accompagnement et d'une formation, permettent de créer des passerelles vers l'emploi et d'inclure sur le marché du travail ceux qui en sont le plus éloignés. C'est en partant de ce constat que le Président de la République a annoncé, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, un objectif d'avoir 100 000 personnes en insertion de plus d'ici 2022 pour atteindre 230 000. Au-delà de cette approche quantitative, je souhaite entamer une réflexion avec les acteurs de l'IAE et avec le Conseil de l'inclusion dans l'emploi que j'ai souhaité mettre en place, pour faire évoluer le dispositif. Les évolutions à construire devront permettre de « faire mieux », c'est-à-dire de maximiser l'impact social du dispositif, de « faire plus simple » en améliorant le pilotage et la vie administrative des structures de l'IAE, d'innover pour promouvoir de nouveaux modèles et enfin, de renforcer - comme votre rapport nous y invite - l'évaluation et l'étude d'impact.

Cette transformation à venir de l'IAE s'intégrera ainsi dans l'approche renouvelée de la politique d'inclusion entreprise par le Gouvernement. Celle-ci est mise en œuvre avec la transformation des contrats aidés en Parcours emploi compétences associant à la mise en emploi des ambitions en termes d'accompagnement et de formation, avec le renforcement sans précédent du modèle inclusif des entreprises adaptées inscrit dans la loi du 5 septembre 2018 et l'accord pluriannuel signé le 12 juillet avec le secteur en présence de la Secrétaire d'État aux personnes handicapées ou encore avec la mise en œuvre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Elle fera suite également à la réforme de l'IAE

de 2014 qui, bien que de nature essentiellement financière, a permis de poser les fondements d'une approche globale et commune aux structures de PIAE sans pour autant nier les spécificités de chaque modèle et la diversité culturelle des encadrants et responsables des 3 800 associations et entreprises de l'IAE.

Je partage l'objectif de développer l'accès à la formation des salariés en insertion. C'est pour tenir compte des spécificités propres à l'IAE et de l'analyse des freins d'accès à la formation que j'ai souhaité que soit réservée une enveloppe du Plan d'investissement dans les compétences (PIC) pour les salariés en parcours d'insertion.

La formation professionnelle constitue l'une des conditions nécessaires à l'acquisition de compétences au sein d'un parcours d'accès à l'emploi. Le parcours d'insertion par l'activité économique s'intègre ainsi parfaitement dans le continuum « formation-accompagnement-emploi » recherché. Plusieurs freins ont été identifiés, parmi lesquels un besoin de financement de la formation qui va au-delà des besoins de droit commun en volume et qui doit tenir compte du caractère temporaire et transitoire des contrats d'insertion.

C'est pourquoi le PIC sera mobilisé à hauteur de 260 millions d'euros pour renforcer les actions de formation pour les bénéficiaires de l'IAE⁵⁹. La signature en mai 2018 d'un Accord-cadre national, associant, aux côtés de l'État, les principaux OPCA et réseaux de l'IAE a permis de fixer un cadre et de mobiliser dès cette année 20M€ du PIC. L'engagement de l'État, tant au niveau des montants que de la perspective pluriannuelle qu'il apporte, doit être de nature à lever les freins d'accès à la formation pour les parcours d'insertion. Au-delà de la question du financement, l'Accord-cadre vise à donner une impulsion nouvelle à la coordination des acteurs de la formation de l'IAE, c'est-à-dire les signataires de l'accord mais également les Conseils régionaux ou Pôle emploi. En effet, au-delà du seul sujet du financement, l'accès à la formation dans l'IAE suppose la mise en place d'une coordination des différents acteurs et d'une ingénierie propre. C'est ce qui a conduit à confier le pilotage de l'accord aux DIRECCTE et des crédits leur seront confiés en ce sens dès 2019. L'organisation mise en place rejoint en ce sens les préconisations du rapport.

Certains paramètres financiers, tel que le taux de cofinancement par l'État évolueront en 2019 pour tenir compte des équilibres financiers issus loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018. De plus, un bilan d'étape permettra

⁵⁹ L'enveloppe initiale de 200ML a été portée à 2(S0Mf dans le cadre de la perspective donnée par la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

d'adapter, le cas échéant, le rôle de chacun, dont celui de Pôle emploi. À ce titre, la question du maintien d'une compétence à titre subsidiaire aux opérateurs de compétences en matière de formation pourra le cas échéant être interrogée. En outre, concernant le champ des opérateurs de compétences (OPCO), les partenaires sociaux sont amenés à négocier jusqu'au 30 décembre 2018. Le pilotage du PIC-IAE devra tenir compte du nouvel environnement qui en résultera. Le suivi et le bilan de cet accord permettront, comme l'y invite la Cour, de vérifier que les moyens financiers dégagés sont in fine supérieurs à ceux engagés jusqu'alors.

Enfin, on peut relever que la loi du 5 septembre 2018 facilite le recours à titre expérimental, notamment pour l'IAE, à un contrat de professionnalisation adapté dans un cadre en cours de définition par décret⁶⁰. Il s'agit d'un levier complémentaire devant promouvoir la construction de parcours progressifs d'accès à l'emploi dans le cadre général d'une alternance d'insertion et donnant accès aux fonds de l'alternance.

Le besoin d'objectiver, quatre ans après la réforme du financement de l'IAL, les bases sur lesquelles repose le financement par l'État de l'IAE demeure une préoccupation. Ce travail devra être mis en regard des modèles économiques à consolider et des nouveaux à promouvoir.

L'aide au poste versée aux structures de l'IAE (SIAE) vise à couvrir, de manière différenciée selon les catégories de SIAE, trois éléments que sont la charge de l'accompagnement socio-professionnel, la plus faible productivité des salariés et les coûts liés à la rotation des personnes. Toutefois, quatre ans après la réforme du financement de l'IAE, une objectivisation des modalités de calcul des aides au regard de la réalité des coûts de l'insertion est pertinente et je partage en cela l'analyse formulée par la Cour. De plus, tout travail relatif au coût et au financement de l'insertion devra se faire au regard des modèles économiques méritant d'être consolidés ou de nouveaux modèles à favoriser. C'est à la fois la question de la pertinence de la frontière imposée entre le lucratif et le non lucratif et de l'adéquation des modèles aux difficultés effectives des publics accueillis par les SIAE qui se trouvent interrogées. Les modalités de financement par l'État de l'IAE et les modèles économiques afférents doivent donc, effectivement, faire l'objet d'un travail de court et moyen terme. En outre, elles doivent intégrer le cadre juridique du droit de la concurrence de l'Union européenne.

⁶⁰ cf. Expérimentation contrats de professionnalisation à objet élargi prévu par l'article 28 de la loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel.

Par ailleurs, à cette réflexion doit être associée la volonté d'expérimenter de nouveaux modèles d'insertion prenant appui sur des modèles économiques novateurs. C'est notamment le cas de l'expérimentation de l'insertion par le travail indépendant prévu par l'article 83 de la loi du 5 septembre 2018 créant une cinquième catégorie de SIAE, à savoir les entreprises d'insertion par le travail indépendant. L'IAE, qui a toujours été un secteur créatif et innovant, pourra désormais s'adapter à de nouvelles formes d'entreprises inclusives de l'économie sociale et solidaire permettant de mettre en place de nouvelles méthodes d'accompagnement socio-professionnel. D'autres modèles pourront être portés, promouvant à la fois des modalités d'insertion et de mises à l'emploi nouvelles telles que les pratiques de mises à disposition dans une finalité d'accompagnement des transitions⁶¹.

Enfin, comme vous le rappelez, l'insertion par l'activité économique ne repose pas uniquement sur le financement de l'État. L'équilibre économique des SIAE doit notamment nécessairement passer par la mobilisation des collectivités territoriales, et notamment des conseils départementaux. Le recul de l'engagement financier des départements est une problématique commune aux contrats aidés et à l'IAE - bien que plus marquée pour les premiers que pour la seconde. Si la Cour mentionne une baisse des crédits des départements entre 2012 et 2016, les dépenses relatives au cofinancement des aides au poste en ACI sont en croissance de 3,8 % entre 2016 et 2017 - ce qui correspond à la revalorisation du RSA sur la période - et s'élève à 101,4 ME. Toutefois, cette mobilisation des départements reste inférieure au niveau qu'il pourrait être, compte-tenu du poids des bénéficiaires du RSA parmi les salariés en insertion pour lesquels le code du travail prévoit a minima un cofinancement des aides au poste en ACI. Ce sujet est à replacer dans le contexte du futur cadre de la relation contractuelle qui sera défini entre l'État et les départements en matière d'insertion, que la mission confiée à Frédéric Bierry permettra de préparer, et qui constitue une première étape dans les réflexions sur le service public de l'insertion.

Le renforcement de l'impact social de l'IAE en faisant croître, tout en l'évaluant de manière approfondie, la performance en matière d'insertion dans l'emploi, fait partie des objectifs fixés pour l'IAE.

⁶¹ L'expérimentation « ACI hors les murs », conduite de 2013 à 2018, permettait de tester des pratiques de mise à disposition de salariés en insertion auprès d'entreprise de droit commun. Soulevant des enjeux pertinents, elle n'a toutefois pas encore, à ce stade, permis de dégager un cadre juridique sécurisé.

Il convient de préciser que l'évaluation de la performance en matière d'insertion des SIAE n'est pas aisée. Cela s'explique par deux facteurs principaux : d'une part, l'influence forte des facteurs externes sur les taux de sortie en emploi (typologie des bassins d'emploi et des publics accueillis, conjoncture économique, etc.) ; d'autre part, la difficile mesure de « l'insertion par l'emploi » - c'est-à-dire de l'impact d'un parcours d'insertion IAE sur l'autonomie de la personne (logements, santé, freins périphériques). De plus, si les résultats d'insertion dans l'emploi rappelés par la Cour ont en effet une marge de progression, ils sont néanmoins en nette progression : ainsi, entre 2015 et 2017, le taux d'emploi à la sortie d'un parcours IAE a cru de + 5,5 points pour les Ateliers et Chantiers d'insertion, +1,0 point pour les Entreprises d'insertion, +9,2 points pour les Entreprises de Travail Temporaire d'insertion et + 1,6 point pour les Associations Intermédiaires⁶².

L'un des leviers identifiés permettant d'accroître la performance en matière d'insertion est de travailler avec le secteur sur la généralisation de méthodes d'accompagnement professionnel qui font leurs preuves, notamment d'intermédiation et de médiation active encore trop peu présentes au sein des SIAE. C'est dans ce sens que le ministère du travail soutient depuis 2015 l'expérimentation Sève conduite par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS). Cette approche fera l'objet d'un essaimage à plus grande échelle au vu des résultats obtenus. Plus globalement, travailler sur l'amélioration des sorties en emploi suppose de faire progresser la culture de l'accompagnement ou du coaching professionnel, l'accompagnement vers les entreprises et la valorisation des compétences attendues par les recruteurs. Dans cette perspective, l'IAE a vocation à s'ouvrir vers les autres entreprises du territoire et doit renforcer sa dimension de sas d'acquisition de compétences et de pré-recrutement pour les branches et filières.

L'accompagnement à la sortie et la sécurisation de l'entreprise dans son recrutement constitue un levier complémentaire. Si le suivi post recrutement, par l'acteur de l'insertion n'a pas donné de résultat significatif lors de l'expérimentation de prestation de suivi dans l'emploi (PSDE), la sécurisation des parcours, qui permet d'éviter les ruptures, demeure un enjeu central. La multiplication des ponts qui pourrait passer par de nouvelles modalités contractuelles entre les SIAE et les entreprises et les branches doit pouvoir la favoriser.

La réforme du financement de l'IAE a permis d'introduire une modulation des aides au poste, introduisant ainsi, dans le pilotage du

⁶² Source : ASP, traitement Dares, Juillet 2018.

dispositif, une prise en compte de la performance. L'introduction de la notion de modulation des aides au poste manifeste donc l'introduction d'une valorisation des structures qui affichent de bons résultats. Je partage toutefois le constat que l'outil reste imparfait et pourrait faire l'objet d'évolutions pour que le principe de modulation à la performance en soit renforcé.

Je partage enfin la recommandation de la Cour portant sur la nécessité d'améliorer l'évaluation de l'impact de l'IAE et plus largement de toutes les mesures ayant pour finalité l'inclusion. En effet, celle-ci doit être conçue comme un investissement social. La réalisation d'une évaluation d'impact économique et social, qui doit reposer sur une analyse coût/bénéfice de l'IAE - toutes collectivités publiques confondues - représente un chantier d'envergure sur lequel nous devons collectivement progresser de façon interministérielle.

L'insertion par l'activité économique, reposant sur des initiatives locales, suppose nécessairement un pilotage territorial s'appuyant sur une articulation fine entre l'échelon départemental et le niveau régional désormais renforcé.

Les orientations prises depuis la réforme de 2014 du financement de l'IAE jusqu'à la création du fonds d'inclusion dans l'emploi en 2018 renforce la dimension stratégique du pilotage régional : d'abord en donnant aux préfets de région des marges de manœuvre en matière de programmation (fongibilité encadrée des crédits dans le cadre du fonds d'inclusion dans l'emploi), ensuite en leur confiant la responsabilité de formaliser une stratégie régionale d'insertion en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). À ce titre, je tiens à rappeler que l'IAE est un vecteur de développement économique de nos territoires. Le pilotage régional est enfin renforcé avec la mise en œuvre de l'accord-cadre PIC-IAE. Ainsi, les orientations ministérielles s'inscrivent pleinement dans les recommandations formulées en la matière par la Cour. En parallèle, la coordination des acteurs locaux et des SIAE comporte des axes d'amélioration sur lesquels le Ministère et Pôle emploi travaillent.

Par ailleurs, l'allègement des procédures et des pratiques administratives, évoqué par la Cour, répondrait tant aux enjeux posés par la démarche « Action publique 2022 » qu'à l'objectif d'alléger les charges pesant sur les SIAE. Les pistes évoquées, telles que la mise en place de télé-procédures ou la révision des modalités des dialogues de gestion, sont déjà étudiées. Au-delà de l'objectif de simplification, les évolutions portées devront permettre de recentrer le dialogue entre l'État et les SIAE sur l'accompagnement des stratégies économiques et des projets sociaux. En

revanche, la recherche d'une harmonisation parfaite des pratiques entre régions paraît contraire à l'objectif de laisser des marges croissantes aux services déconcentrés pour une territorialisation des politiques publiques. Par ailleurs, si le contrôle de l'éligibilité des publics, actuellement formalisé par la procédure d'agrément, est nécessaire, des moyens de fluidification pourront être recherchés.

Pour guider cette réflexion et enclencher une nouvelle dynamique, j'ai souhaité la création d'une nouvelle instance, le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, qui fait suite à la suppression par la loi du 5 septembre 2018 du Conseil national de l'insertion par l'activité économique.

Ce conseil, prévu par le décret du 30 novembre 2018, est composé de 18 membres issus du monde de l'inclusion, de l'entreprise et de la recherche aux côtés de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de Pôle emploi, de la Banque publique d'investissement (BPI), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Il sera force de proposition et pourra animer les réflexions des forces vives de l'inclusion. Il sera également force de mobilisation par-delà les statuts juridiques, par-delà les silos et les cultures professionnelles. L'objectif est qu'il puisse porter, en associant toutes les parties prenantes, une vision transversale et décloisonnée entre les dispositifs, les modèles et les cultures de l'inclusion. Ainsi, il pourra, en lien avec l'administration et les représentants du secteur, travailler aux différentes pistes de réforme de l'IAE susmentionnées. Il devra également rechercher la mobilisation des entreprises pour nous permettre d'enclencher une « transition inclusive » par l'implication de ces dernières. En effet, si l'IAE, aux côtés des autres outils d'inclusion, constitue un pilier de l'insertion, celle-ci passe nécessairement par les entreprises qui doivent désormais s'emparer davantage de cet enjeu.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

Je partage pleinement les constats et recommandations formulés par la Cour, en particulier s'agissant de la nécessité d'améliorer l'évaluation et la performance des structures de l'insertion par l'activité économique (IAE), de revoir les modalités de calcul des aides au poste et de revenir sur le système de la modulation.

S'agissant d'abord de l'évaluation de la performance des structures, il est en effet regrettable que la plus-value d'un passage par une structure de l'IAE ne soit pas suffisamment évaluée, notamment ses effets de moyen terme. Je partage ainsi pleinement le constat selon lequel il est indispensable de renforcer l'évaluation de celle politique, d'autant plus que des moyens supplémentaires lui seront consacrés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, et souscris aux trois premières recommandations du rapport, qui permettraient d'améliorer cet état de fait.

S'agissant ensuite de la détermination du montant des aides au poste dans l'IAE, je partage aussi pleinement le constat selon lequel une remise à plat du calcul des aides au poste serait hautement souhaitable. Cette remise à plat doit s'appuyer sur une évaluation de la réforme de 2014, permettant d'avoir une analyse fine des modèles économiques.

S'agissant enfin du système actuel de modulation des aides au poste, je relève que la Cour estime qu'il n'a pas fait la preuve de son efficacité pour améliorer la performance des structures. Dès lors qu'il représente environ 5 % du montant total des aides au poste, j'exprime mon intérêt pour la solution préconisée par la Cour dans sa recommandation n° 5, qui consiste à remplacer cette modulation pour prendre en compte la performance directement dans l'allocation de l'aide.

Je souscris enfin à votre dernière recommandation d'allègement des procédures et des pratiques administratives qui s'inscrit pleinement dans l'objectif de simplification administrative porté par le Gouvernement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE L'AGENCE DE SERVICE ET DE PAIEMENT**

Dans la partie « 1 - Le rôle prépondérant de l'extranet développé par l'ASP », la Cour indique qu'une hausse de la masse salariale de l'Agence explique en partie l'augmentation des frais de gestion de l'Agence sur la période 2012-2015.

Je souhaite préciser que cette hausse de la masse salariale découle mathématiquement d'une augmentation de l'activité confiée contractuellement par l'État à l'Agence, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique publique considérée sur la période.

Par ailleurs, dans la partie « A - Un soutien financier assuré en majorité par l'État », la Cour indique que les frais de gestion de l'ASP sont de l'ordre de 2,5 millions d'euros par an. Or globalement, sur la période d'examen de la Cour, 2012-2017, le montant annuel moyen des frais de gestion de l'Agence est inférieur puisqu'il s'élève à 2,08 M€ par an. De plus, au regard du montant annuel moyen de versements des aides de 521,71 M€, cette ressource représente 0,39 %.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

J'ai pris connaissance de vos conclusions et recommandations relatives à l'insertion par l'activité économique couvrant la période 2012-2017.

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté il est annoncé une augmentation du nombre d'aides aux postes dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) afin d'y accueillir 100 000 salariés supplémentaires au niveau national. Le projet de loi de finances (PLF) 2019 prévoit une augmentation de 5 000 ETP (équivalent temps plein) pour le secteur de l'IAE au niveau national. En effet, l'insertion par l'activité économique représente une solution d'accompagnement social et de développement professionnel nécessaires pour des publics en difficultés sociales et professionnelles. Elle constitue un dispositif essentiel pour les conseillers de Pôle emploi dans le cadre de leur activité de suivi et d'accompagnement des publics éloignés du marché du travail.

Je rejoins pleinement les conclusions de la Cour concernant l'enjeu de simplification des procédures administratives. Afin que ces évolutions concourent pleinement à améliorer la performance de ce dispositif

d'accompagnement socio-professionnel, il me paraît nécessaire que l'ensemble des étapes clés du parcours d'un salarié en parcours d'insertion et les modes de coopération entre Pôle emploi et les SIAE, et pas seulement la procédure d'agrément, soit exploré afin d'identifier toutes les mesures de simplification à mettre en œuvre.

Cette amélioration significative des parcours d'insertion passe, comme vous le soulignez, par une évolution également du dispositif de pilotage et d'animation de l'insertion par l'activité économique des territoires. Dans le cadre des travaux conduits par le conseil national pour l'inclusion dans l'emploi, Pôle emploi sera force de proposition dans la mise en place d'une animation territoriale favorisant :

- une meilleure articulation entre l'action de ses conseillers et des encadrants des SIAE, ce qui permettra notamment d'améliorer la qualité de l'orientation vers ces structures mais aussi un meilleur partage avec Pôle emploi du parcours effectué au sein de ces mêmes structures ;*
- un partage de connaissance par Pôle emploi sur les dynamiques du marché du travail local ;*
- des actions concertées avec les entreprises locales pour un plus grand nombre de retours à l'emploi.*

Je suis par ailleurs favorable à une clarification des responsabilités. La Cour des comptes rapporte en effet les appréciations de structures qui semblent déplorer que Pôle emploi n'accompagne pas les salariés des SIAE. Or il s'agit avant tout du rôle des référents insertion des SIAE.

Je partage également les recommandations de la Cour pour garantir un meilleur accès à la formation des salariés en parcours d'insertion. Les crédits programmés dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences constitueront un levier pour accéder à des actions de formation, qui devront répondre aux besoins de développement de compétences de ces publics en lien étroit avec les opportunités de recrutement dans les entreprises des territoires.

Sur la base de son expertise du marché du travail, Pôle emploi est prêt à contribuer à l'identification d'actions de formation dédiées aux salariés en parcours d'insertion permettant de répondre concrètement aux difficultés de recrutement des entreprises tout en offrant une opportunité d'insertion durable à des publics trop longtemps éloignés de l'emploi.

Enfin, je partage l'intérêt de renforcer le dispositif d'évaluation des résultats de l'insertion par l'activité économique en termes de retour à l'emploi et d'impacts sur la situation sociale et économique d'un territoire.