



**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES FINANCES**

**N° 2012-M-073-02**

**INSPECTION GÉNÉRALE  
DES AFFAIRES SOCIALES**

**N° RM2013-011P**

**RAPPORT**

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

Établi par

**HÉLÈNE PELOSSE**  
Inspectrice générale des finances

**VINCENT CLAUDON**  
Inspecteur des finances

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

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

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

**- JANVIER 2013 -**



## SYNTHÈSE

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

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

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

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

Le présent rapport d'évaluation vise six objectifs :

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

### Les principaux constats de la mission

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

*Source : traitement mission*

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

## Les recommandations du rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Rapport

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

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

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

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

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

Ces recommandations sont structurées autour de trois orientations.

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

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

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

## Rapport

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

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



## Rapport

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

Source : DARES, mission