



L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives



Rapport

Farida BELKHIR

Christine BRANCHU

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2022-048R
Décembre 2022

Table des matières

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	11
INTRODUCTION	13
1 TANT LE BILAN MITIGE DU PACTE D'AMBITION QUE LA CONJONCTURE FAVORABLE DE L'EMPLOI INVITENT A SORTIR L'IAE D'UNE LOGIQUE QUANTITATIVE AU PROFIT D'UN PILOTAGE QUALITATIF CONCENTRE SUR LES PUBLICS CIBLES	17
1.1 LE RECENTRAGE DE L'IAE SUR LES PUBLICS LES PLUS ELOIGNES DE L'EMPLOI PEUT DAVANTAGE ETRE ACCRU, A FORTIORI DANS LE CONTEXTE DE CONJONCTURE FAVORABLE DU MARCHÉ DE L'EMPLOI	17
1.1.1 Ensemble non monolithique, l'IAE opère sur des segments économiques peu variés dans le cadre d'activités réputées masculines	17
1.1.2 L'analyse des caractéristiques des publics accueillis démontre que l'IAE cible globalement un public éloigné de l'emploi.....	19
1.1.3 La conjoncture du marché de l'emploi invite à poursuivre la tendance au recentrage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi dont les bénéficiaires du RSA	22
1.2 CONTRASTE, LE BILAN DU PACTE D'AMBITION POUR L'IAE DEMONTE LES LIMITES D'UN PILOTAGE POLITIQUE COMMANDE PAR UN OBJECTIF FIXE EN VALEUR ABSOLUE	25
1.2.1 L'objectif de croissance associé au Pacte ambition n'a pas été atteint malgré un renforcement significatif des moyens budgétaires et des assouplissements réglementaires	25
1.2.2 L'analyse des causes de ce bilan contrasté invite à introduire un pilotage tenant compte tant de la conjoncture que de la qualité du ciblage de l'IAE	29
2 L'EFFICACITE DE L'IAE EN TERMES D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE TOUT COMME SON DISPOSITIF D'EVALUATION PRESENTENT DES MARGES D'AMELIORATION SIGNIFICATIVES	32
2.1 PROCEDANT D'INDICATEURS DE MESURES PERFECTIBLES, LES RESULTATS MITIGES DE L'IAE EN MATIERE DE REINSERTION PROFESSIONNELLE DOIVENT ETRE CONSIDERES AVEC PRUDENCE	32
2.1.1 Les résultats de l'IAE en termes de réinsertion professionnelle sont à la fois inférieurs aux objectifs fixés et aux résultats atteints par d'autres dispositifs de l'emploi.....	32
2.1.2 Peu pertinent, le dispositif d'évaluation de la performance de l'IAE en termes d'insertion mériterait d'être rénové à l'occasion du PLF 2024.....	34
2.1.3 Les résultats en termes d'insertion pourraient être améliorés à la faveur de liens plus étroits avec les entreprises et les branches, notamment des secteurs en tension	34
2.2 BIEN QU'INSUFFISAMMENT EVALUE, L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES SALARIES DE L'IAE PARAIT LARGEMENT PERFECTIBLE AINSI QU'EN TEMOIGNENT LES FAIBLES TAUX D'ACCES A LA FORMATION	36
2.2.1 Faute d'une mesure normée, la qualité de l'accompagnement social des salariés de l'IAE demeure complexe à évaluer.....	36
2.2.2 Compte tenu de son impact positif sur la dynamique professionnelle et sociale, l'accès aux formations doit devenir une étape incontournable du parcours en IAE	37
2.3 AU GLOBAL, UNE APPREHENSION GLOBALE DES EFFETS ATTRIBUABLES AU PARCOURS IAE REQUIERT DE CONDUIRE UNE EVALUATION « TOUTES CHOSES EGALES PAR AILLEURS »	39
3 UNE ARTICULATION PLUS ETROITE DE L'IAE AVEC LES BESOINS TANT DES TERRITOIRES QUE DES SALARIES EN PARCOURS EXIGE, A MOYEN TERME, UNE MODERNISATION SYSTEMIQUE DES MODES DE FINANCEMENT 40	
3.1 INEFFICIENT CAR FONDE SUR UN CRITERE HISTORIQUE ET DEPOURVU D'ARTICULATION AVEC LA CONTRIBUTION DES AUTRES FINANCEURS PUBLICS, LE MODE D'ALLOCATION TERRITORIAL DES CREDITS DE L'IAE MERITERAIT D'ETRE RENOVE	40
3.1.1 L'absence de données agrégées et fiables des financements publics dont bénéficie l'IAE compromet le pilotage macro-budgétaire du dispositif	40
3.1.2 Principalement allouées suivant un critère historique, les dotations territoriales ne correspondent ni aux besoins socioéconomiques ni à la performance des structures	41
3.1.3 Les besoins socioéconomiques des territoires sont insuffisamment pris en compte dans la répartition de la part « socle » de l'aide au poste.....	41

3.2	LES MONTANTS ET MODALITES DE CALCUL DE L'AIDE AU POSTE NE SONT NI CORRELES A L'INTENSITE ET A LA QUALITE DE L'ACCOMPAGNEMENT NI AUX MODELES ECONOMIQUES DES SIAE	46
3.3	SI LE FONDS DE DEVELOPPEMENT DE L'INCLUSION A CONTRIBUE A ATTENUER LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE, SA STABILISATION ET LE RECENTRAGE DE SA DOCTRINE D'EMPLOI APPARAISSENT DESORMAIS NECESSAIRES	51
4	L'INSUFFISANTE FLUIDITE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DE L'IAE OBERE LES CAPACITES DE PILOTAGE STRATEGIQUE DES SERVICES DECONCENTRES	54
4.1	SI LES ACTEURS TIRENT UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF DU DEPLOIEMENT DU « PASS IAE » ET DE LA PLATEFORME DE L'INCLUSION, DES AMELIORATIONS DEMEURENT NECESSAIRES	54
4.1.1	<i>La suppression de la procédure d'agrément au profit du « Pass IAE » a permis une fluidification notable des processus de recrutement sans dégrader a priori la qualité du ciblage</i>	<i>54</i>
4.1.2	<i>Les retours utilisateurs montrent l'existence d'amélioration du service offert par la plateforme de l'inclusion</i>	<i>57</i>
4.2	LA REDYNAMISATION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE DE L'IAE EXIGE UN PILOTAGE DEPARTEMENTAL DECLOISONNE ET RECENTRE SUR LES MISSIONS STRATEGIQUES	58
4.2.1	<i>Les réformes du service public de l'emploi et de l'organisation administrative de l'Etat offrent l'opportunité d'un pilotage décloisonné des dispositifs de l'inclusion</i>	<i>58</i>
4.2.2	<i>Conformément à leur vocation originelle, les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique et les comités techniques d'animation méritent d'être respectivement repositionnés sur des fonctions stratégiques et de suivi des parcours.....</i>	<i>59</i>
4.3	DES MESURES DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE PERMETTRAIENT DE PASSER D'UNE GESTION BUDGETARO-ADMINISTRATIVE ARCHAÏQUE A UNE LOGIQUE D'EVALUATION	61
4.3.1	<i>La simplification et la numérisation de la procédure de conventionnement permettrait un usage plus efficient des ressources humaines des DDETS</i>	<i>61</i>
4.3.2	<i>Les gains de temps devraient être prioritairement redéployés sur les missions de dialogue de gestion et de pilotage stratégique</i>	<i>62</i>
	CONCLUSION	64
	SIGLES UTILISES	65
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	67
	ANNEXE 1 : MODELISATION DES IMPACTS REGIONAUX DU MODELE D'ALLOCATION DES RESSOURCES PROPOSEE PAR LA MISSION	77
	ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE AUX DDETS	79
	ANNEXE 3 : CRITERES D'AUTOPRESCRIPTION	127
	ANNEXE 4 : SCHEMA D'INTEROPERABILITE DE L'EXTRANET IAE DE L'ASP ET DE LA PLATEFORME DE L'INCLUSION.....	129
	PIECES JOINTES N°1 : LETTRE DE MISSION	131
	PIECES JOINTES N°2 : DIAGNOSTIC DE DISPONIBILITE A L'EMPLOI – MODELISATION FEI	133

SYNTHESE

L'insertion par l'activité économique constitue un dispositif original dans le cadre duquel des publics éloignés de l'emploi bénéficient d'un contrat salarié au sein de structures privées.

D'origine associative, l'IAE repose sur la mobilisation de trois leviers : une mise en situation professionnelle, un accompagnement socioprofessionnel, la mobilisation d'actions de formation. Fin 2021, 137 869 bénéficiaires étaient ainsi salariés dans l'une des 4 000 structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE)¹ pour un financement public estimé à 1,5 mds€.

Malgré des améliorations notables dans la dernière décennie, notamment en termes de simplification administrative, le bilan global de l'IAE demeure perfectible.

Premièrement, la mission relève l'existence de marges de progression significatives en termes de ciblage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Malgré une dynamique de recentrage effective depuis 2010, force est de constater que la part des bénéficiaires du RSA inscrits dans un parcours IAE en 2021 demeure relativement faible : 6 % en moyenne, la région Hauts-de-France étant l'unique région à faire état d'un taux supérieur à 10 %. La mission considère que le pilotage de l'IAE au travers des modalités principalement quantitatives (le Pacte d'ambition pour l'IAE de 2018 visait + 100 000 contrats d'ici 2022) est susceptible de porter atteinte à la qualité du ciblage des profils. Cette dimension devrait pourtant, *a fortiori* en période de conjoncture favorable du marché de l'emploi, constituer une priorité.

Deuxièmement, la mission considère que l'évaluation globale de l'impact de l'IAE est mal appréhendée. Les résultats de l'IAE demeurent en effet mesurés au prisme du double critère d'insertion dans l'emploi à la sortie du parcours et d'insertion dans l'emploi durable, lesquels ne sont respectivement ni pertinents ni suffisants pour évaluer les résultats de l'IAE. Ainsi, aucun indicateur ne permet de valoriser la levée des freins périphériques (difficultés de logement, de mobilité, addiction...) intervenant dans le cadre du parcours alors même qu'elle participe de l'amélioration de l'employabilité. Par ailleurs, la mission note qu'en 2020 moins d'un salarié de l'IAE sur deux a bénéficié d'une formation, pourtant conçue comme une étape incontournable du parcours car facteur d'autonomisation sociale et professionnelle.

Troisièmement, la mission constate la persistance d'inégalités territoriales en matière d'offre de postes d'IAE. Conséquence d'un mode d'allocation des crédits aux régions et départements perpétuant principalement la reconduction de l'existant, l'articulation de l'offre d'IAE avec les besoins socioéconomiques des territoires est imparfaite. D'importantes disparités existent ainsi tant entre régions qu'entre départements (la Somme bénéficie ainsi d'une offre deux fois plus importantes que celle de Seine-Saint-Denis dont le besoin social est pourtant quatre fois plus élevé).

Enfin, la mission estime que le financement des SIAE par l'Etat, dont le niveau a augmenté de 21 % sur la période 2018-2022, n'est pas efficient. Effectives depuis 2015, les implications de la généralisation des aides au poste assortie d'une part modulée (comprise entre 0 et 10 %) sont

¹ L'IAE compte en 2021 cinq catégories de structures (SIAE) : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dont l'activité est liée à la production ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) dont l'activité consiste à mettre à disposition d'entreprises ou de particuliers leurs salariés ; les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI).

désormais absorbées par les acteurs de l'IAE. Toutefois, le montant des aides aux postes, fonction de la nature de SIAE, demeure sans lien tant avec les coûts induits par l'accompagnement socioprofessionnel prodigué qu'avec la situation financière de la SIAE. Déterminés en fonction du système préexistant afin de garantir l'absence de « perdants », les montants retenus en 2015 pérennisent des différences de traitement ne pouvant uniquement être justifiées par le profil type des publics accueillis par chaque SIAE. Par ailleurs, bien que conçue comme un levier de stimulation de la performance des structures, la modulation est en pratique versée suivant une logique quasi forfaitaire (fourchette comprise entre 4 et 6 %).

Compte tenu de l'ensemble de ces constats, la mission dégage une série de recommandations articulées autour de six orientations principales.

1. La poursuite du recentrage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi, considérant l'existence par ailleurs de dispositifs plus indiqués pour satisfaire une logique quantitative d'insertion dans l'emploi. La mission considère que le déploiement d'un pilotage et d'une gouvernance unifiés des dispositifs de l'emploi et de l'insertion dans le cadre de France Travail offre l'opportunité de procéder à ce recentrage. S'agissant de l'IAE, la mission préconise de parfaire le pilotage stratégique en complétant la logique quantitative par une logique de ciblage qualitatif. Pour ce faire, elle recommande la fixation d'un objectif de BRSA et DELD inscrits en parcours IAE exprimé en proportion, ce choix permettant d'intégrer mécaniquement, puisqu'exprimé en pourcentage et non en valeur absolue, les effets de la conjoncture. Parallèlement, elle recommande d'intégrer l'évaluation de la qualité du ciblage des publics dans les indicateurs de mesure des résultats de l'IAE. Dans le même esprit, la mission juge indispensable d'initier, dans le cadre du déploiement de France Travail, des travaux d'objectivation d'une grille de l'éloignement à l'emploi, laquelle pourrait à plus long terme être assortie de modulations tarifaires. Enfin, la mission considère que l'agrégation au sein d'un des systèmes d'information existants de l'ensemble des données financières et de suivi des profils et des parcours participerait de l'amélioration globale du pilotage.

Constatant que la crainte de perdre certains droits connexes alimente une réticence à s'inscrire dans un parcours IAE, la mission suggère d'examiner les modalités de pérennisation de ces droits lorsqu'un bénéficiaire du RSA ou un DELD s'inscrit dans un dispositif à durée déterminée du champ de l'insertion.

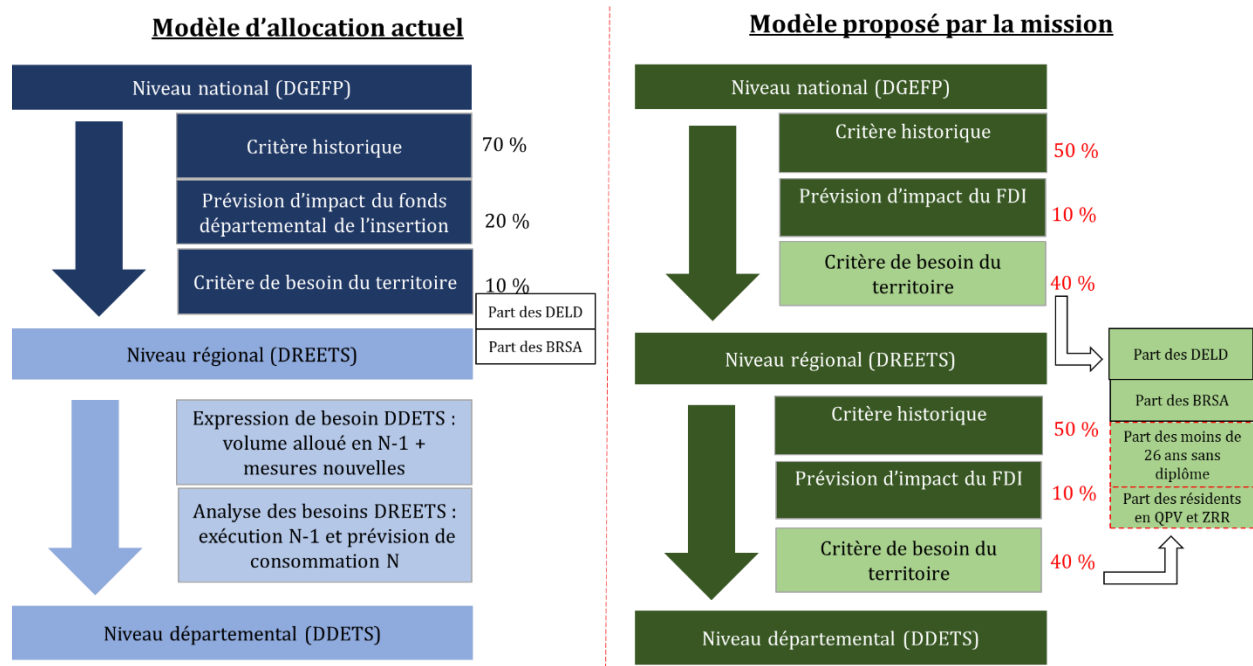
Enfin, la mission invite à réorienter les instruments de financement vers des objectifs qualitatifs de ciblage. Ainsi, le fonds de développement de l'insertion (FDI) mériterait d'être recentré vers des objectifs d'amélioration de l'accompagnement social. Si la mobilisation du FDI en 2020-2021 a permis l'atténuation l'impact de la crise sanitaire pour les SIAE, la mission note l'impossibilité méthodologique tant d'évaluer la contribution du FDI aux objectifs de croissance que d'exclure l'hypothèse selon laquelle le FDI aurait alimenté un effet d'éviction. Fondamentalement, compte tenu de ce qui précède, la mission considère que la mobilisation du FDI au service d'un objectif quantitatif contrevient au principe de bonne gestion des deniers publics en raison des effets mécaniques que la poursuite d'un tel objectif entraînerait sur l'enveloppe dédiée aux aides aux postes.

2. La simplification de la gestion administrative de l'IAE au profit de la redynamisation du pilotage stratégique des services déconcentrés de l'Etat. Une série de mesures portant fluidification des procédures de conventionnement pourrait être déployée sans délai en reprenant les pratiques et instruments déployées dans le cadre de la crise sanitaire (dématérialisation, expérimentation de conventionnement financier pluriannuel, limitation du circuit de signature des conventions aux SIAE et à leurs financeurs). De même, la

possibilité d'instaurer des dialogues de gestion différenciés entre SIAE et DDETS permettrait de concentrer l'effort sur les situations à enjeux (difficultés financières, projet d'extension, nouveaux conventionnements...). Les marges d'emplois qui résulteront de ces évolutions pourront utilement être mis à profit, sous réserve d'un outillage adéquat (formation, SI) de la redynamisation du pilotage territorial. La mission suggère de formaliser cette dynamique en initiant la détermination de schémas départementaux du développement stratégique de l'IAE combinant approche territoriale et approche sectorielle.

3. La valorisation de l'accompagnement social des SIAE. L'évaluation des progrès réalisés en matière sociale par les salariés en IAE mériterait d'être mesurée périodiquement au moyen d'une grille d'analyse. Celles utilisées dans le cadre de l'évaluation des dispositifs expérimentaux « Convergence » et « Premières heures en chantier » pourraient servir de modèles. Ces évaluations renforceraient la capacité de l'Etat à faire de la modulation un outil de valorisation de la performance des SIAE. Dans cette optique, la mission recommande de réformer, dès le projet de loi de finances pour 2024, le système de modulation afin d'en accroître le poids (relèvement du plafond de 10 % à 30 %) et de l'enrichir d'un critère de mesure de la mise en formation des salariés en parcours.
4. La consolidation de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'IAE. La mission a relevé l'existence d'initiatives territoriales fructueuses dont le succès repose sur une dynamique partenariale sur un territoire donné. La mission retient en particulier deux pistes qu'elle juge utile d'expérimenter. D'une part, la reconnaissance des compétences acquises par les salariés de l'IAE au moyen de « l'open badge »² dont l'expérimentation prévu en Occitanie en 2023 pourrait être étendu à d'autres régions. D'autre part, la structuration sur des territoires volontaires d'un service de médiation inspiré de l'emploi accompagné garantissant, au moment de l'entrée dans l'emploi ordinaire, la poursuite de l'accompagnement dans le cadre d'une période de transition à durée déterminée.
5. L'optimisation de l'adéquation entre offre d'IAE et besoins socioéconomiques des territoires. La mission propose un modèle d'allocation dans lequel le poids du critère de besoin du territoire, aujourd'hui mesuré via la part de BRSA et de DELD, serait accru et dont les composantes seraient enrichies de deux nouveaux critères en cohérence avec le public cible de l'IAE (part des moins de 26 ans sans diplôme et part de résidants en QPV et ZRR). La double déclinaison, régionale puis départementale, devrait en toute hypothèse contribuer à renforcer le caractère redistributif du modèle.

² L'Open badge est l'image numérique d'une expérience, d'une compétence ou d'un savoir. Les Open badges peuvent être utilisés pour confirmer l'acquisition d'aptitudes, de connaissances ou de compétences qui ne sont pas reconnues par un diplôme ou une certification formelle.



Le renforcement de l'efficience du financement public. La mission considère qu'une étape supplémentaire mériterait d'être franchie depuis la généralisation des aides au poste. Elle recommande d'initier les travaux permettant à terme d'atteindre un modèle cible d'aide au poste fondée sur deux critères (la distance à l'emploi du public accueilli, la situation financière globale de la SIAE³) et, si cela s'avérait pertinent, territorialement différenciée (métropole, zones blanches et le reste du territoire). La construction d'un tel modèle suppose cependant de satisfaire des conditions techniques exigeant du temps (construction d'une grille objectivée de la distance à l'emploi dans le cadre du chantier France Travail, étude de comptabilité analytique des coûts des SIAE sur la base d'un échantillon représentatif) et de procéder à des simulations permettant de modéliser les effets financiers qui en résulteraient pour les structures et par suite, de prévoir des modalités de déploiement (calendrier et accompagnement financier exceptionnel) adaptées.

Compte tenu de ce qui précède, la mission esquisse un scénario intermédiaire reposant sur une approche modulaire (schéma ci-après) qui permettrait de tempérer les effets négatifs du système actuel.

³ L'intensité de l'aide pourrait être réduite en cas de situation financière extrêmement favorable suivant des ratios financiers à déterminer pour éviter deux écueils que seraient d'une part, la désincitation à l'emploi d'un bénéficiaire de l'IAE et, d'autre part, le financement de SIAE dont le modèle économique-financier serait insoutenable.

RAPPORT IGAS N°2022-048R

Bonification « public en situation de grande exclusion »	Supplément	Montant forfaitaire fixé au niveau national
Qualité organisationnelle	5 %	Montant déterminé par les DDETS sur la base des résultats des dialogues de gestion et dans le cadre de d'un barème progressif fixé au niveau national
Développement des capacités professionnelle	20 %	
Performance insertion	15 %	
Socle	60 %	Montant forfaitaire fixé au niveau national

Consciente du caractère systémique des évolutions préconisées, la mission insiste sur le caractère crucial des choix méthodologiques (concertation, simulations préalables, accompagnement des éventuels « perdants ») et calendaires proposés, lesquels reposent tant sur un double critère de priorité et de maturité technique que sur le souci d'en garantir l'acceptabilité. Elle estime que l'engagement des acteurs à travailler à la préparation de la réforme des aides au poste en 2025, soit dix ans après leur généralisation, pourrait être obtenu en contrepartie de la stabilisation d'ici 2025 des acquis budgétaires de la période 2018-2022.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
Poursuivre le recentrage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi			
2	Initier des travaux relatifs à la pérennisation des droits connexes (transports, santé, logement...) lorsqu'un bénéficiaire du RSA ou un demandeur d'emploi de longue durée s'inscrit dans un dispositif du champ de l'insertion.	DGCS/collectivités territoriales	2023
3	Enrichir le pilotage de l'IAE d'un objectif de ciblage qualitatif exprimé en proportion de BRSA et DELD inscrits en parcours IAE.	Cabinet Travail/DGEFP	Immédiat
12	Dans le cadre de France travail, initier les travaux d'objectivation d'une grille de l'éloignement à l'emploi assortie de modulations tarifaires en vue d'une réforme des aides aux postes.	Cabinet Travail/DGEFP	2025
1	Conduire une analyse des dispositifs d'insertion et des pratiques professionnelles au prisme du genre.	DGEFP/Haut Conseil à l'Égalité Femme/Homme	Immédiat
Simplifier la gestion administrative de l'IAE			
15	Examiner les conditions d'interopérabilité de la plateforme de l'inclusion avec les principaux logiciels métiers employés par les conseils départements.	GIP de l'inclusion	Immédiat
16	Fluidifier la procédure de validation des recrutements sur la plateforme de l'inclusion.	GIP de l'inclusion	Immédiat
20	Simplifier et dématérialiser la procédure conventionnement des SIAE.	DGEFP	Immédiat
Consolider l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'IAE			
5	Étendre l'expérimentation de la reconnaissance des compétences des salariés de l'IAE au moyen de l'open badge à trois régions en 2023.	DGEFP	2023
6	Lancer un appel à projet afin d'expérimenter la structuration de services de médiation inspirés de l'emploi accompagné, co-financés avec les entreprises.	DGEFP	2023
Renforcer les moyens dévolus pilotage stratégique de l'Etat tant au niveau national que déconcentré			
9	Engager l'agrégation des données de pilotages de l'IAE au sein d'un des systèmes d'informations existant.	DGEFP/GIP de l'inclusion/ASP	2023
18	Impulser l'édiction de schémas départementaux de promotion territoriale et sectorielle de l'IAE.	DGEFP/DDETS	2023

22	Impulser la redynamisation des dialogues de gestion en permettant la tenue de dialogues différenciés (approfondi et annuel ou allégé et biannuel) suivant les caractéristiques de la SIAE.	DGEFP/DDETS	2023
Renforcer l'adéquation entre l'offre d'IAE et les besoins socioéconomiques des territoires			
10	Rééquilibrer la distribution territoriale des ressources de l'IAE en enrichissant le critère de besoin social dans le mode d'attribution et en accroissant son poids.	DGEFP/DB	2023 pour le PLF 2024
Valoriser l'accompagnement social de l'IAE			
11	Redynamiser la modulation financière en relevant son plafond et en complétant ses critères.	DGEFP/DB	2023 pour le PLF 2024
13	Initier l'objectivation des coûts d'accompagnement social des SIAE via des travaux de comptabilité analytique reposant sur un échantillon représentatif.	Cabinet Travail/DGEFP	2025
14	Réorienter la doctrine d'emploi du FDI au profit d'actions d'amélioration de l'accompagnement social et de diversification des activités.	DGEFP/DB	2023 pour le PLF 2024
Redynamiser la gouvernance territoriale de l'IAE			
17	Diffuser la connaissance des leviers permettant de favoriser l'accès au logement des personnes en parcours d'insertion.	DGEFP/DDETS	Immédiat
19	En cohérence avec le chantier France Travail, préserver le pilotage des comités techniques d'accompagnement par Pôle emploi.	DGEFP/Pôle emploi/DDETS	Immédiat
Améliorer et enrichir l'évaluation de l'IAE			
4	Enrichir les indicateurs d'évaluation de l'IAE pour tenir compte du délai moyen requis pour trouver un emploi et de la qualité du ciblage. Examiner parallèlement la possibilité d'une déclinaison territoriale différenciée.	DGEFP/DB	2023 pour le PLF 2024
7	Développer, dans le cadre de France Travail, une évaluation systémique des progrès réalisés en matière sociale par les personnes inscrites dans des dispositifs d'insertion.	DGEFP	Immédiat
8	Confier à des chercheurs une évaluation des parcours de salariés en IAE par comparaison à des trajectoires contrefactuelles.	DGEFP/DARES	Immédiat

INTRODUCTION

L'article L. 5132-1 du code du travail dispose que « l'insertion par l'activité économique (IAE) a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ». L'IAE se singularise donc par son public cible, très éloigné de l'emploi (chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minimas sociaux tels que le [revenu](#) de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité spécifique ([ASS](#)), [l'allocation aux adultes handicapés \(AAH\)](#), les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, des travailleurs reconnus handicapés...) et présentant des difficultés sociales (état de santé, précarité...).

L'IAE compte cinq catégories de structure (SIAE) : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dont l'activité est liée à la production ; les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI) dont l'activité consiste à mettre à disposition d'entreprises ou de particuliers leurs salariés ; les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI), expérimentation⁴ qui offre un service d'accompagnement et de mise en relation avec des clients à des travailleurs indépendants. Ces SIAE, dont le nombre s'élève à près de 4 000, sont conventionnées par les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et Pôle emploi pour une période d'un an ou trois ans, conventionnement qui ouvre notamment droit à des financements publics dont les aides aux postes.

	Production et vente de biens et services	Mise à disposition de salariés / Mise en relation avec des clients
Secteur marchand	1 025 entreprises d'insertion (EI)*	329 entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)*
	Salariés embauchés en contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Insertion par l'offre d'une activité productive assortie de différentes actions d'accompagnement socioprofessionnel définies selon les besoins de l'intéressé.	Salariés mis à disposition auprès d'entreprises clientes, dans le cadre de contrats de travail temporaire. Insertion professionnelle, suivi social et professionnel pendant et en dehors des missions
		36 entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI)**
Secteur non marchand	1 947 ateliers et chantiers d'insertion (ACI)*	645 associations intermédiaires (AI)*
	Salariés embauchés principalement en CDDI, mis en situation de travail sur des actions collectives qui participent essentiellement au développement d'activités d'utilité sociale, répondant à des besoins collectifs non satisfaits.	Salariés recrutés sur des CDD d'usage (CDDU), embauche de personnes en difficulté et mise à disposition auprès d'utilisateurs (particuliers, collectivités territoriales, entreprises). Accueil des demandeurs d'emploi et réception des offres d'activités. Organisation de parcours, de formation, orientation vers des centres d'action sociale.

*Source DARES 2021, données au 31/12/2020 **Source DGEFP, juin 2022

⁴ L'article 83 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel modifié par l'article 209 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, permet à l'Etat d'expérimenter pendant une durée de 5 ans une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique que sont les EITI. Une mission d'évaluation de l'IGAS est en cours sur cette expérimentation.

Fin février 2022, 137 869 bénéficiaires de l'IAE étaient employés par des SIAE, loin de la cible portée par le Pacte d'Ambition pour l'Insertion par l'Activité économique de créer 100 000 emplois supplémentaires par rapport à 2017 fin 2022. Ainsi, malgré l'investissement public significatif dont a bénéficié l'IAE (1,5 mds€ toutes administrations publiques confondues en 2021 hors mesures générales portées par la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire⁵ »), les mesures d'assouplissements inscrites dans la loi inclusion du 14 décembre 2020⁶ et la création de nouvelles SIAE, la concrétisation de ces efforts en termes d'emplois ne s'est que faiblement matérialisée.

Partant de ce constat, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) par lettre du 12 mai 2022 de dresser « *un bilan et des perspectives des modes de financement de l'insertion par l'activité économique* » (PJ X). Le cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion du gouvernement désigné après le scrutin législatif de juin 2022 a confirmé l'intérêt porté à cette mission, notamment en vue de l'édiction d'une nouvelle feuille de route pour l'IAE. Le champ des investigations de la mission a ainsi été élargi afin de ne pas la centrer exclusivement sur les modes de financement, contrairement à la mission de 2013⁷. Cette mission a été conduite par Mme Farida Belkhir, Mme Christine Branchu et M. Jacques-Bertand de Rebol⁸, de juin à décembre 2022.

Prenant acte de la commande telle que révisée, la mission visait à :

- évaluer la situation générale du secteur de IAE cinq ans après le déploiement du Pacte d'ambition. Compte tenu de la montée en charge tardive des EITI (36 structures), et des dispositions législatives et réglementaires⁹ qui prévoient son évaluation dans le cadre d'un rapport *had hoc* avant le 1^{er} juin 2023, la mission n'a pas jugé pertinent d'intégrer cette dimension à ses investigations ;
- analyser les caractéristiques des publics accueillis par les SIAE et évaluer la qualité des parcours proposée au sein des structures ;
- examiner la pertinence d'une évolution du mode de financement de l'IAE effectivement entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015 ;
- proposer des pistes pour dynamiser les relations entre les entreprises classiques et les SIAE en vue de construire des passerelles vers l'emploi classique, notamment ceux des secteurs en tension de recrutement ;
- formuler des propositions d'animation, de pilotage et de gouvernance locale.

Pour ce faire, la mission a exploité plusieurs sources, notamment les données issues de l'Extranet IAE de l'Agence des Services de Paiement¹⁰, les travaux de la Direction de l'animation de la recherche, des

⁵ Mission créée par la première loi de finances rectificative pour 2020 afin d'accueillir les crédits finançant les principales mesures en faveur des entreprises face à la crise sanitaire : fonds de solidarité et activité partielle, renforcement des participations financières de l'État et exonérations de cotisations sociales.

⁶ Loi n° 1577-2020 du 14 décembre 2020.

⁷ Rapport n° RM2013-011P Igas-Igf, « Le financement de l'insertion par l'activité économique », janvier 2013

⁸ M. de Rebol a quitté la mission le 19 septembre et Mme Branchu a rejoint la mission le 22 août 2022.

⁹ L'évaluation de l'expérimentation est programmée à l'article 83 VI de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et ses termes sont précisés par le décret du 20 décembre 2018 n° 2018-1198 du 20 décembre 2018 relatif à l'expérimentation de l'élargissement des formes d'insertion par l'activité économique au travail indépendant. Un rapport d'évaluation de l'expérimentation doit être remis au Parlement six mois avant le terme de l'expérimentation

¹⁰ Retraitées par la Dares, la plateforme de l'inclusion ou encore la Dgefp.

études et des statistiques (DARES), les analyses de précédents rapports¹¹. Cette exploitation de données s'est doublée d'entretiens avec l'ensemble des acteurs nationaux de l'écosystème de l'IAE et de nombreux acteurs de terrain dans le cadre de déplacements réalisés dans cinq départements de trois ensemble régionaux (Nord et Pas-de-Calais en région Hauts de France, Loiret en région Centre-Val de Loire, Seine-et-Marne et Seine-Saint-Denis en Ile-de-France). Dans chacun de ces départements, la mission a pu rencontrer les services déconcentrés de l'Etat, les représentants des conseils départementaux et des conseils régionaux, les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales), les représentants et dirigeants des SIAE ainsi que des bénéficiaires de l'IAE que ce soit dans le cadre de table ronde ou de visites au sein des structures. La mission s'est en outre entretenue avec les DREETS des régions Grand-Est et Provence-Alpes-Côte-D'azur et a administré un questionnaire à l'ensemble des DDETS de France, annexé au présent rapport.

Au terme de ses investigations, la mission dégage des constats qui corroborent globalement ceux de celles qui l'ont précédée : l'offre d'IAE est insuffisamment corrélée aux besoins socioéconomiques des territoires ; la différenciation du montant des aides aux postes ne repose sur aucun sous-jacent pertinent ; l'accompagnement des personnes pendant leurs parcours pourrait être renforcé notamment par la garantie d'un accès effectif à la formation ; les résultats en termes d'insertion socioprofessionnel sont en deçà des objectifs fixés tandis que leur mode d'évaluation demeure insuffisant ; l'efficacité du pilotage stratégique et de la gestion administrative de l'IAE peuvent sensiblement être améliorés.

Elle s'en dissocie cependant sur deux aspects. Premièrement, la mission constate que l'IAE cible globalement les personnes les plus éloignés de l'emploi même si des marges demeurent notamment s'agissant des bénéficiaires du revenu de solidarité active (BRSA). Deuxièmement, elle nuance l'appréciation positive portée sur l'IAE comparativement à d'autres dispositifs de la politique de l'emploi : la comparaison des résultats en termes d'insertion professionnelle étant globalement défavorable à l'IAE. La mission considère cependant que l'appréciation de l'IAE ne saurait uniquement reposer sur ses résultats en termes d'insertion professionnelle et considère qu'une évaluation « toutes choses égales par ailleurs » à l'aide de trajectoires contrefactuelles permettrait de mieux appréhender l'impact global de ce dispositif.

Compte tenu de ces constats, la mission considère que le recentrage de l'IAE sur son cœur de cible et sa vocation de tremplin vers l'insertion pourrait davantage être accru à la condition de réformes paramétriques et systémiques. Si l'essentiel de ces réformes méritent d'être initiées dans les meilleurs délais, une mise en œuvre différée et concertée contribuerait à garantir l'acceptabilité de la modernisation des aides aux postes que la mission appelle de ses vœux.

Le présent rapport s'articule autour de quatre parties :

1. une première partie, dédiée aux caractéristiques des salariés de l'IAE et au bilan du Pacte d'ambition dont l'analyse croisée invite faire passer l'IAE d'un pilotage par des objectifs quantitatifs à un pilotage qualitatif, concentré sur les publics cibles ;
2. une deuxième partie, consacrée à l'évaluation de l'efficacité de l'IAE en termes d'insertion socioprofessionnelle, dont les résultats font état de marges d'amélioration significatives ;

¹¹ « Le financement de l'insertion par l'activité », rapport Igas-igf, janvier 2013 ; « Mission d'appui à la mise en œuvre de la réforme du financement de l'IAE », rapport Igas-Igf, décembre 2013 ; « Innovations et expérimentations dans le secteur de l'IAE », rapport Igas, décembre 2015 ; « L'insertion des chômeurs par l'insertion économique », rapport public thématique de la Cour des Comptes, janvier 2019.

3. une troisième partie portant plus spécifiquement le mode de financement de l'IAE dont l'articulation plus étroite avec les besoins tant des territoires que des salariés en parcours exige une refonte systémique ;
4. une quatrième partie ayant trait aux modalités de redynamisation du pilotage stratégique de l'IAE par les services déconcentrés de l'Etat.

1 Tant le bilan mitigé du Pacte d’ambition que la conjoncture favorable de l’emploi invitent à sortir l’IAE d’une logique quantitative au profit d’un pilotage qualitatif concentré sur les publics cibles

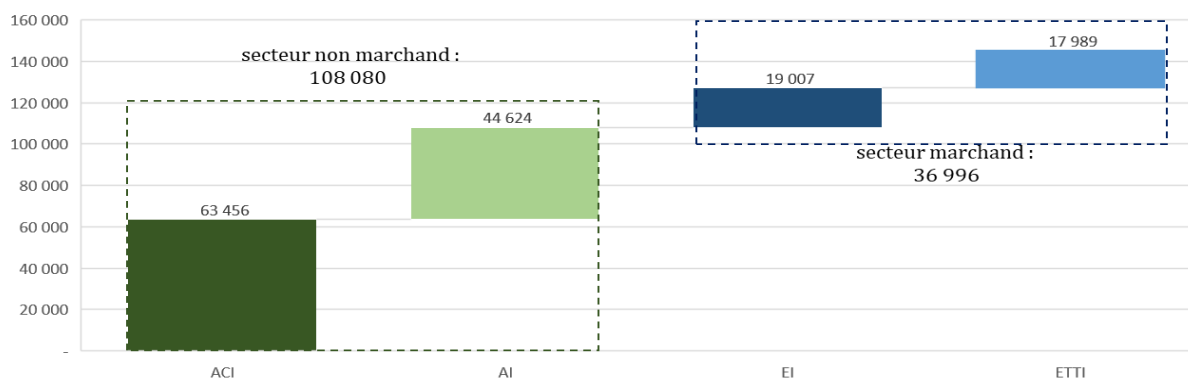
1.1 Le recentrage de l’IAE sur les publics les plus éloignés de l’emploi peut davantage être accru, *a fortiori* dans le contexte de conjoncture favorable du marché de l’emploi

1.1.1 Ensemble non monolithique, l’IAE opère sur des segments économiques peu variés dans le cadre d’activités réputées masculines

L’IAE repose sur des modalités spécifiques d’accueil et d’accompagnement¹² au bénéfice de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Progressivement institutionnalisée jusqu’à son inscription dans le code du travail dans la loi contre les exclusions de 1998¹³, l’IAE a pour objet de permettre à ce public de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter l’insertion professionnelle par l’addition de trois actions : la mise en situation professionnelle ; l’accompagnement professionnel et social pour lever des freins dits « périphériques à l’emploi » ; la mobilisation d’actions de formation.

Si les SIAE évoluent aussi bien dans le secteur marchand que non marchand, la majorité des bénéficiaires travaillent dans le champ non marchand qui représentent 65 % des structures de l’IAE ce qui s’explique tant par l’origine associative de l’IAE que par l’exigence de conciliation entre mission d’accompagnement et activité. Sur les 145 076 bénéficiaires de l’IAE employés en France à fin juillet 2022 (-0,9 % en glissement annuel), les ¾ exerçaient dans le secteur non marchand (graphique 1), le plus gros volume de bénéficiaires étant employés en ACI (44 % en ACI, 31 % en AI, 13 % en EI et 12 % en ETTI)¹⁴. Par ailleurs, il convient de distinguer entre les structures qui emploient directement les bénéficiaires de l’IAE, ce qui représente 57 % des contrats (graphique 1) et les structures d’intermédiation qui mettent les bénéficiaires au service d’un tiers.

Graphique 1 : Bénéficiaires par type de structures de l’IAE (SIAE)– cumul à fin juillet 2022



Données DARES, 2021 - retraitement mission.

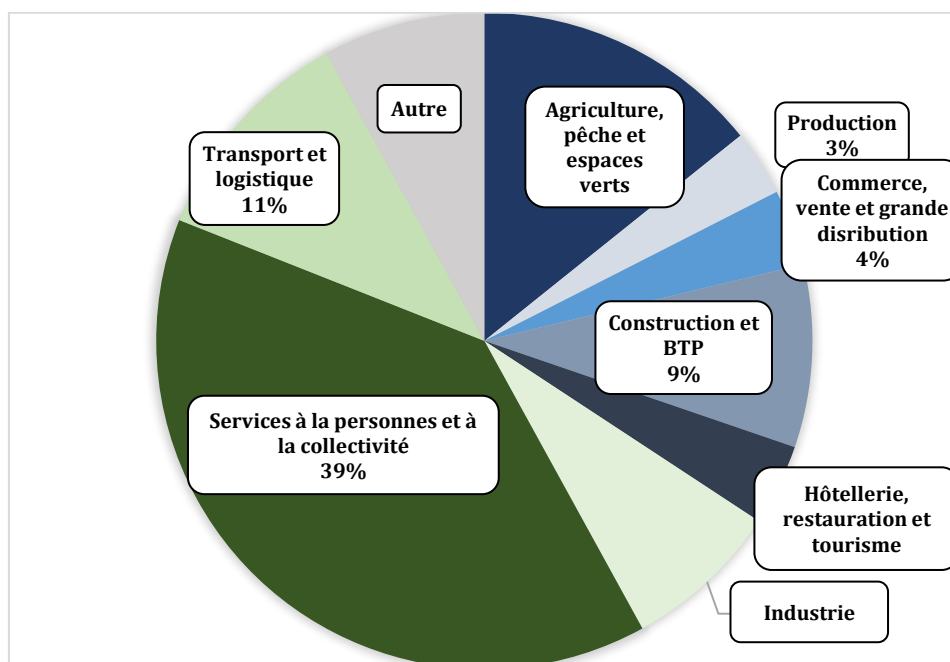
¹² Article L.5132-1 du code du travail.

¹³ Article 11 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d’orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹⁴ Source ASP, retraitement DARES, extraction Poem au 1^{er} novembre 2022.

Concentrés dans trois champs d'activité principaux, les métiers de l'IAE profitent majoritairement aux hommes. L'analyse des principaux métiers exercés par les salariés de l'IAE (graphique 2 et tableau 1) montre ainsi que plus de 60 % d'entre eux travaillent dans les métiers du service à la personne et à la collectivité (39 %), de l'agriculture, pêche et des espaces verts (14 %) ou du transport et de la logistique (11 %) et qu'une large majorité des postes sont occupés par des hommes ; 62 % des salariés de l'IAE en 2021 étaient des hommes.

Graphique 2 : Principaux métiers exercés par les salariés de l'IAE en 2021 (exprimé en %)



Données DARES, 2021 - retraitement mission.

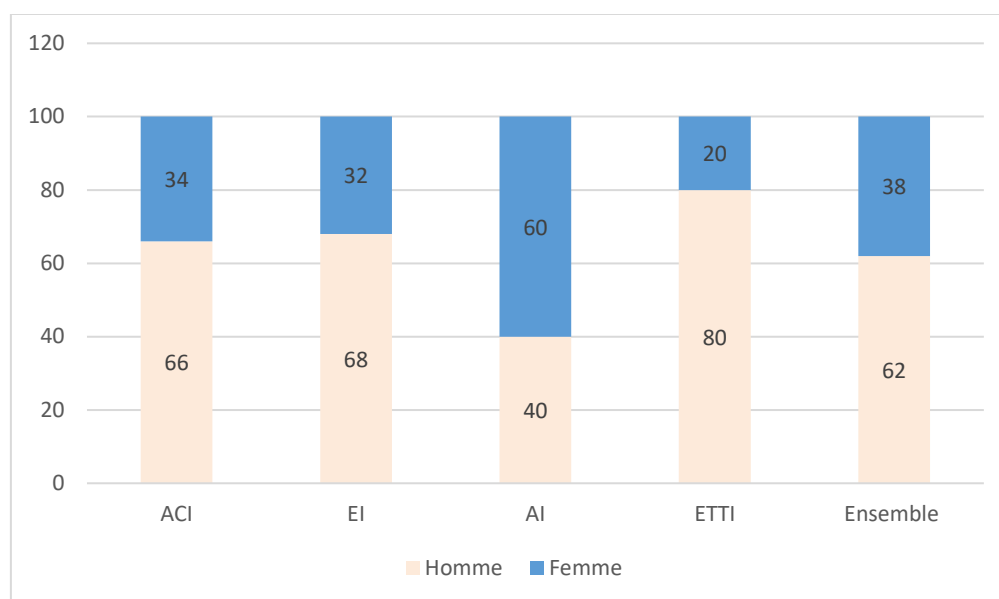
Tableau 1 : Principaux métiers exercés par les salariés de l'IAE en 2021 suivant la typologie de SIAE (exprimé en %)

	ACI	EI	AI	ETTI
Agriculture, pêche et espaces verts	35	8	12	2
Production	10	1	1	1
Commerce, vente et grande distribution	6	3	1	5
Construction et BTP	7	4	2	23
Hôtellerie, restauration et tourisme	4	3	7	2
Industrie	6	9	1	15
Services à la personnes et à la collectivité	24	51	62	19
Transport et logistique	6	12	8	18
Autres	2	9	6	15
Total	100	100	100	100

Source : Données DARES, 2021 - retraitement mission.

Si cette part varie selon le type de structure (graphique 3), force est de constater que les AI sont les seules à employer majoritairement des femmes (60 %) du fait de leur positionnement sur les métiers d'aide à la personne. À l'inverse, les ETTI concentrent une large majorité d'hommes (80 %) du fait d'une spécialisation sur les métiers du bâtiment et de la construction.

Graphique 3 : Répartition des salariés de l'IAE en 2021 par sexe (exprimé en %)



Données DARES, 2021 - retraitement mission

Si les acteurs de l'IAE justifient ces disparités comme la conséquence du positionnement sur tel ou tel secteur d'activité, la mission s'interroge sur l'existence d'un déséquilibre manifeste au détriment des femmes dont les besoins en matière d'insertion ne sont pas pourtant pas moins importants que ceux des hommes¹⁵. Elle recommande à la DGEFP de conduire, en lien avec le Haut conseil à l'égalité femme-homme, une analyse des effets des dispositifs d'insertion sur les inégalités femmes-hommes et, le cas échéant, de proposer des moyens de nature à favoriser un rééquilibrage.

Recommandation n°1 Conduire une analyse des dispositifs d'insertion et des pratiques professionnelles au prisme du genre

1.1.2 L'analyse des caractéristiques des publics accueillis démontre que l'IAE cible globalement un public éloigné de l'emploi¹⁶

A leur entrée en parcours, 54 % des salariés de l'IAE sont demandeurs d'emploi de longue durée¹⁷ et, parmi eux, 36 % sont demandeurs d'emplois de très longue durée¹⁸ (graphique 4). L'a priori selon lequel les personnes les plus éloignées de l'emploi seraient majoritairement employées au sein du secteur non marchand - réputé moins soumis aux exigences de productivité - n'est pas confirmé par l'analyse qui révèle un partage net entre les structures salariant directement (les ACI et EI) qui accueillent respectivement 61 % et 58 % de DELD et les structures d'intermédiation (les AI et ETTI) qui accueillent respectivement 35 % et 43 % de DELD.

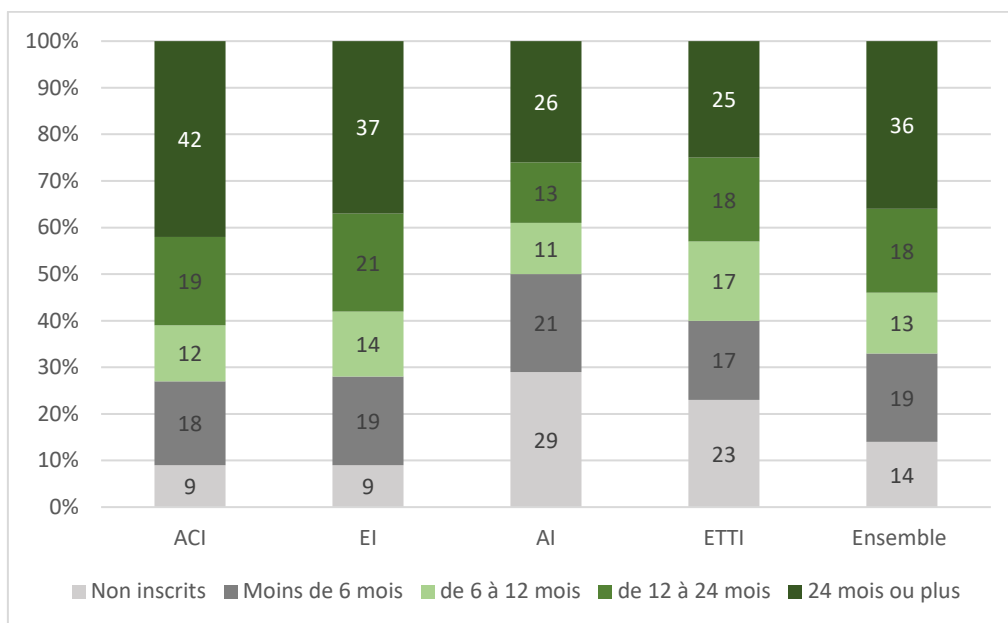
¹⁵ Fin 2021, 48,5% des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A sont des femmes. Elles sont 52% en catégorie ABC (Pôle emploi « les femmes demandeuses d'emploi inscrites à pôle emploi en 2021 »). Elles représentent par ailleurs 53,5 % des bénéficiaires du RSA (Drees, « le RSA en 2021 »).

¹⁶ Entendu ici au sens des catégories administratives classiquement retenues (chômeurs de longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, résidents en QPV, personnes présentant un niveau d'études inférieur au bac), lesquelles n'épuisent pas le champ des critères pouvant être retenus.

¹⁷ Inscrits à Pôle emploi de 12 à 24 mois.

¹⁸ Inscrits à Pôle emploi depuis au moins 24 mois.

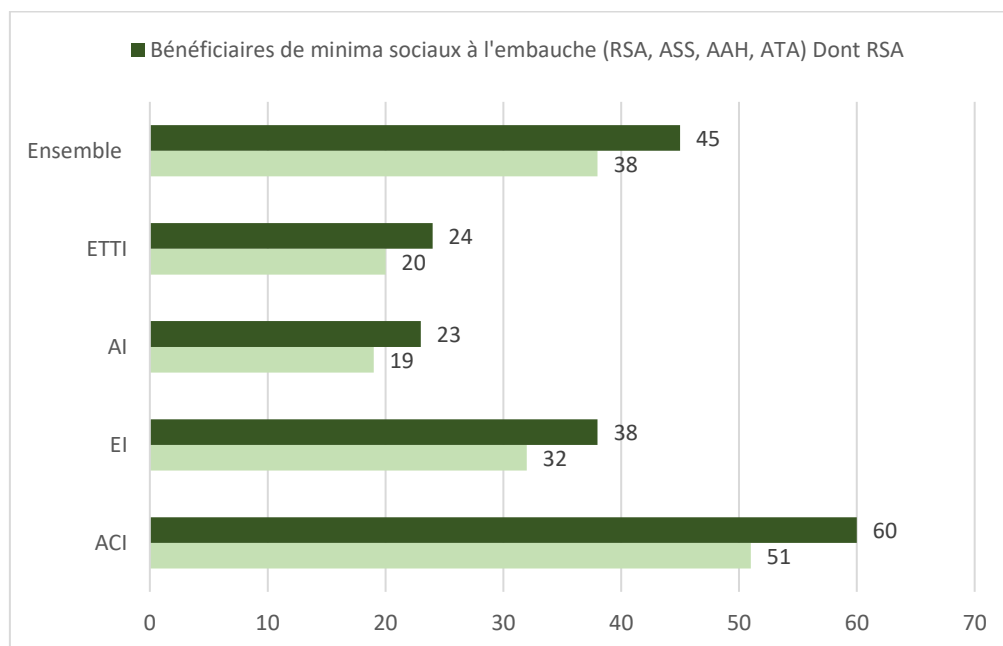
Graphique 4 : Demandeurs d'emploi de longue durée parmi les bénéficiaires (exprimé en % des publics accueillis par type de structures)



Données DARES, 2021 - retraitement mission.

La part des bénéficiaires de minima sociaux parmi les personnes recrutées par les structures de l'IAE est supérieure à celle observée parmi les bénéficiaires de contrat aidé, y compris du secteur non marchand traditionnellement plus éloignés de l'emploi. En effet, 45 % des personnes entrées en 2021 étaient bénéficiaires d'un minimum social (RSA, AAH, ASS, ATA) au moment de leur embauche (graphique 5). Les ACI accueillent une part supérieure de bénéficiaires des minima sociaux (60 %) et particulièrement de bénéficiaires du RSA (51 % contre 38 % en moyenne).

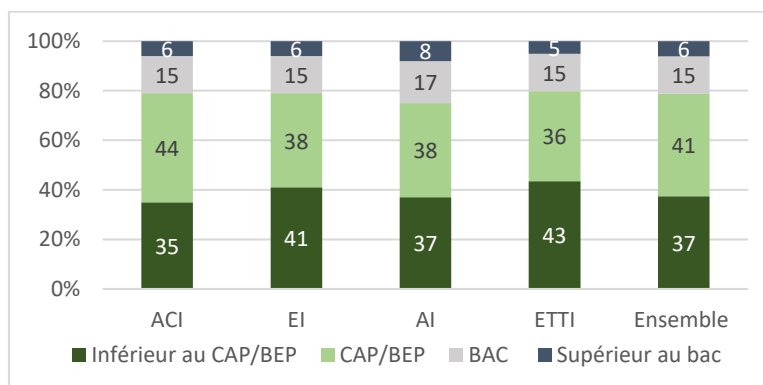
Graphique 5 : Bénéficiaires de l'IAE percevant un minima à l'entrée du parcours (exprimé en % des publics accueillis par type de structures)



Données DARES, 2021 - retraitement mission.

Les personnes recrutées par une SIAE sont généralement plus faiblement diplômées¹⁹ et résident plus souvent dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)²⁰. En effet, sur l'ensemble des structures, 78 % des personnes embauchées ont un niveau de formation inférieur au baccalauréat et, parmi elles, 37 % ont un niveau inférieur au CAP-BEP. Alors que l'analyse au prisme du double critère de la durée au chômage et de la perception des minima sociaux font état d'un public plus éloigné de l'emploi en ACI, une relative homogénéité se dégage s'agissant du niveau de formation des publics accueillis (graphique 6) et de l'habitat en QPV²¹.

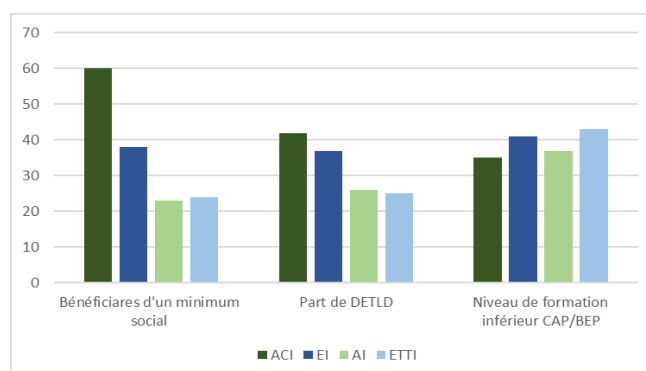
Graphique 6 : Niveau de formation des bénéficiaires de l'IAE (exprimé en % des publics accueillis par type de structure)



Source : Données DARES, 2021 - retraitement mission.

Enfin, même si leur part dans l'IAE demeure marginale, des ACI portent des dispositifs en faveur des personnes en situation de grande exclusion (sans abri, personnes en situation d'addiction), incarcérées ou placées sous-main de justice²², confirmant leur orientation spécifique vers les publics les plus éloignés de l'emploi (graphique 7).

Graphique 7 : Profil type des bénéficiaires de l'IAE par type de SIAE (exprimé en % des publics accueillis)



Source : Données Dares, 2021 - retraitement mission.

¹⁹ En 2020, en moyenne toutes catégories d'âges confondues, la part des détenteurs d'un diplôme de niveau bac s'élevait à 58 % et celle des diplômés du supérieur à 40 % (Insee, France, portrait social 2021)

²⁰ Alors qu'ils ne représentent que 8 % de la population et 13 % des demandeurs d'emploi, la part des salariés de l'IAE résidant en QPV est de 21 %.

²¹ 23 % en ACI, 24 % en EI, 17 % en AI, 22 % en ETTI.

²² Pour les personnes incarcérées ou placées sous-main de justice, le dispositif est co-piloté par l'Agence des travaux d'intérêt généraux et de l'insertion professionnelle

1.1.3 La conjoncture du marché de l'emploi invite à poursuivre la tendance au recentrage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi dont les bénéficiaires du RSA

La dynamique constatée depuis 2010 fait état d'un recentrage de l'IAE sur les publics les plus éloignés de l'emploi. Ainsi, alors que la mission de 2013²³ déplorait un dispositif « pas centré sur les publics les plus en difficultés : 25 % des bénéficiaires [ayant] ainsi moins de 6 mois d'ancienneté en chômage lors de leur entrée dans une SIAE », l'actuelle mission dresse un constat plus nuancé. D'une part, elle observe que la part des bénéficiaires ayant moins de six mois d'ancienneté de chômage lors de l'entrée en IAE s'élève désormais à 19% (graphique 4). D'autre part, elle constate le caractère général de cette dynamique de recentrage au profit des DELD (tableau 2). La part des non DELD au moment de l'embauche en IAE a ainsi été réduite de 35 %.

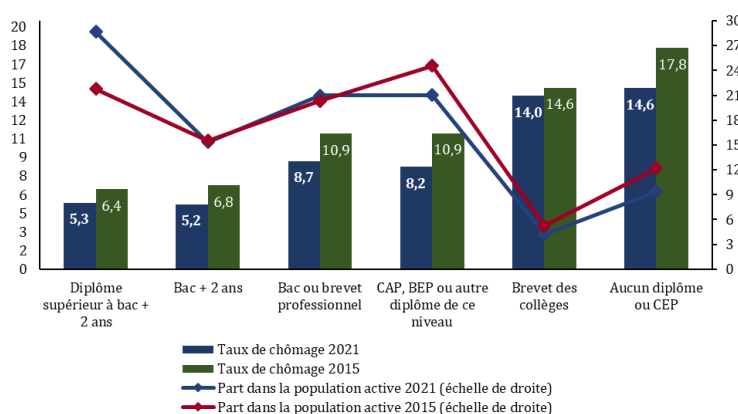
Tableau 2 : Part des salariés de l'IAE qui ne sont pas DELD au moment de l'embauche (exprimée en % des salariés de l'IAE)

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble des SIAE
2010	42,2	44,3	53,7	58,2	49,6
2021	30	33	32	34	32,25
Taux d'évolution 2010/2021	-29%	-26%	-40%	-42%	-35%

Source : Données Dares, 2021 et rapport IGAS-IGF 2013, retraitement mission

Compte tenu de l'amélioration significative de la conjoncture de l'emploi depuis la sortie de crise sanitaire, cette dynamique de recentrage de l'IAE au profit des publics les plus éloignés de l'emploi devrait théoriquement se poursuivre. En effet, la conjoncture globale de l'emploi sur la période 2019-2022 fait état d'un rebond du marché du travail ayant bénéficié à tous les publics, même les plus en difficulté. Ainsi, à titre d'illustration, le taux de chômage des non diplômés a plus fortement baissé (graphique 5) que celui des diplômés de Bac +2 ou plus, avec en valeur absolue -3,2 points entre 2015 et 2021 contre -1,1 point. Toutefois, compte tenu du poids des freins dits périphériques à l'emploi²⁴, cette amélioration n'a pas suffi à résorber les différentiels préexistants.

Graphique 5 : Taux de chômage par niveau de qualification et part dans la population active en 2021 et 2015 (en %) en France (hors Mayotte)



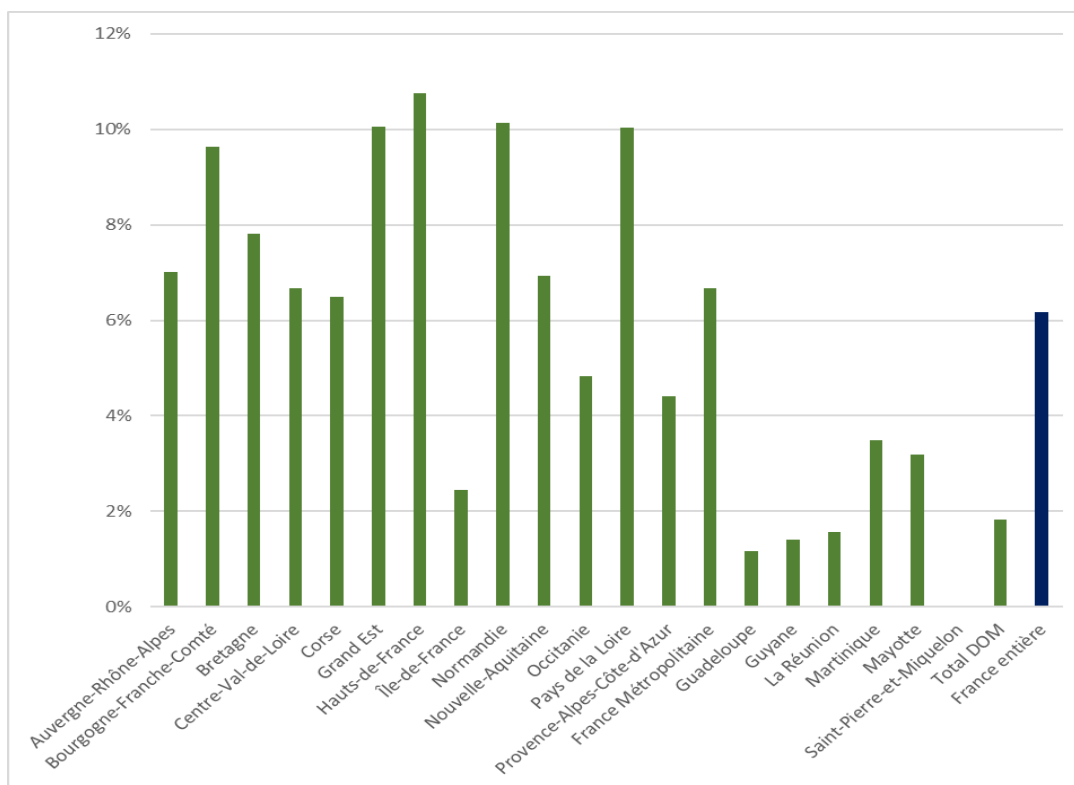
Source : Insee, Enquête Emploi, exploitation Dares, retraitement mission

²³ Mission IGAS-IGF précitée.

²⁴ Enquête emploi 2021, Dares.

L'analyse de l'évolution de la part des BRSA en parcours IAE met en évidence l'existence de marges significatives notamment si l'IAE était retenu comme une des options mobilisables dans le cadre de la rénovation de l'accompagnement des BRSA. Ainsi, la part des BRSA inscrits dans un parcours IAE en 2021 s'élevait en moyenne à 6 %, la région Hauts-de-France étant l'unique région à faire état d'un taux supérieur à 10 % (graphique 8).

Graphique 8 : Part des BRSA inscrits dans un parcours IAE en 2021 (exprimé en %)



Source : Données Dares et DGEFP, retraitement mission

L'existence d'autres dispositifs dévolus à l'insertion des BRSA et sur les territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) ne doit pas masquer l'existence de freins administratifs à une inclusion plus massive de ces publics en IAE. Les échanges conduits avec les conseils départementaux ont permis d'en relever deux en particulier.

Premièrement, la charge liée à la prescription qui peut conduire à réorienter les publics vers Pôle emploi avec, dans l'intervalle, un taux de chute. De surcroît, l'analyse de l'évolution sur la période 2018-2022 du nombre de BRSA ayant débuté un parcours en IAE montre des écarts (allant de + 40 % à -20 %, hors extrêmes) témoignant de l'incidence du facteur politique dans le recours à l'outil d'insertion qu'est l'IAE. Ces disparités, qui soulèvent un enjeu d'égalité des chances dans l'accès à un parcours de réinsertion posent la question de la pertinence d'une éventuelle harmonisation de la prise en charge des BRSA dans le cadre de France Travail.

Deuxièmement, la difficulté à convaincre de la plus-value d'un parcours en IAE compte tenu de l'anticipation de la perte de droits connexes au statut de BRSA ou de DELD. L'impact monétaire de la perte de ces droits locaux (gratuité des transports en commun, de la cantine scolaire des enfants, de l'accès à certains équipements sportifs ou culturels) ou nationaux (complémentaire santé solidaire) peut en effet s'avérer significatif, *a fortiori* pour les foyers nombreux. Considérant que les bénéficiaires de l'IAE jouissent d'un statut hybride entre salariat et personne en parcours vers l'emploi, lequel se traduit d'ailleurs par une inscription en catégorie D dans les fichiers de Pôle

emploi, la mission considère qu'il serait légitime de pérenniser le bénéfice des droits connexes dont la perte pourrait aggraver la distance à l'emploi (transports, santé, logement...). Au demeurant, elle relève qu'une telle mesure pourrait s'appliquer dans le cadre d'autres dispositifs du champ de l'insertion par exemple dès lors que le contrat conclu est à durée déterminée.

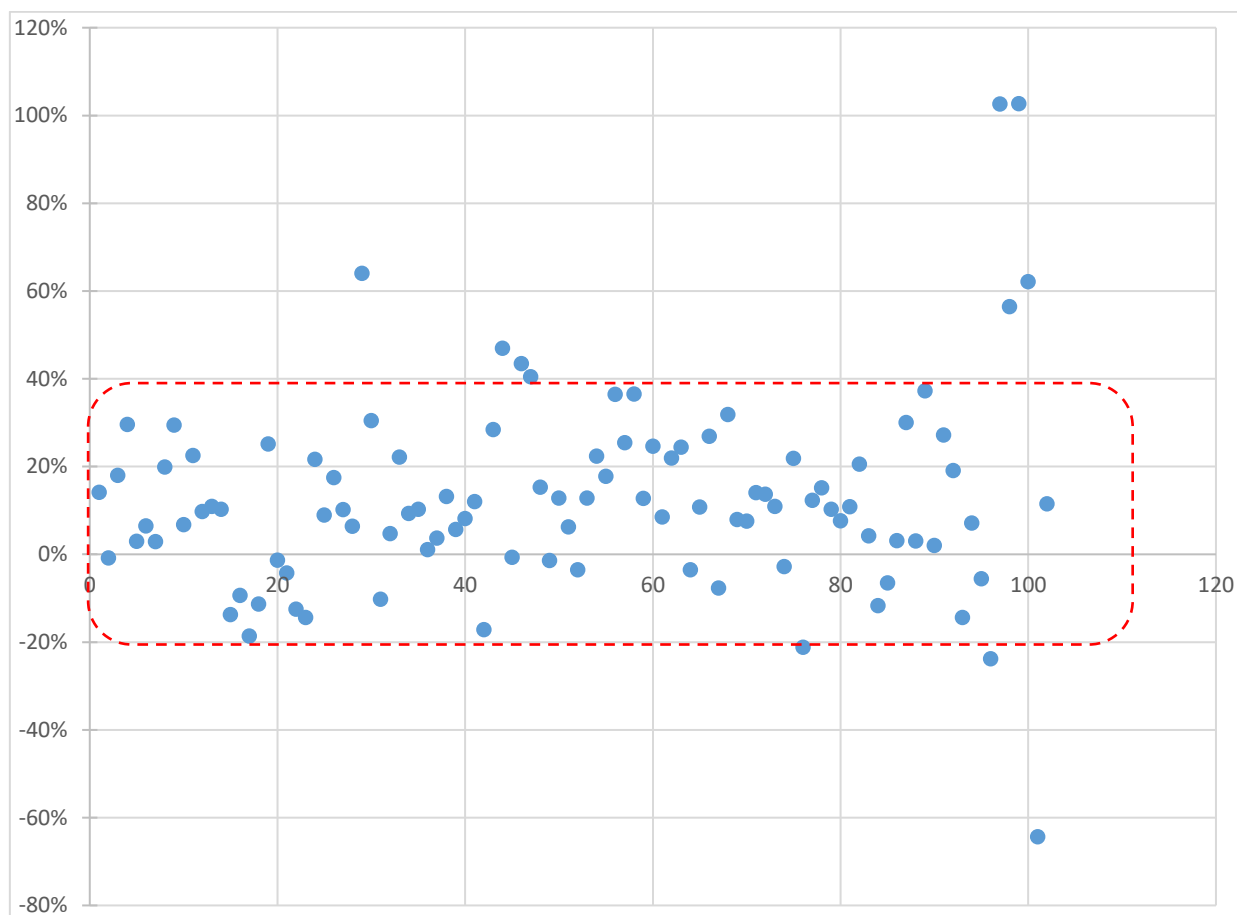
Une telle mesure supposerait cependant un accord institutionnel entre l'Etat et les collectivités, notamment celles autorités organisatrices de transport. Elle constitue une voie intermédiaire entre le *statu quo*, défavorable à l'insertion, et un scénario maximaliste, porté par certains réseaux de l'IAE, d'expérimentation du cumul provisoire et progressif du RSA avec un contrat d'IAE²⁵. La mission recommande d'écarter une telle demande pour au moins trois motifs. Premièrement, en raison de la complexité que revêt un accord institutionnel entre l'Etat et les départements en charge du financement du RSA²⁶. Deuxièmement, en termes de circuit de financement, elle requiert un arbitrage entre affichage de la perte monétaire ou complexification des circuits de financement des SIAE. En effet, dans un tel schéma le salarié percevrait soit deux revenus distincts (RSA et salaire IAE), option qui rendrait visible la perte de revenu liée à la dégressivité du RSA et pourrait démotiver à la poursuite du parcours, soit un seul revenu (salaire IAE intégrant un socle RSA), option qui soulève la question des modalités d'avance ou de remboursement de la part RSA aux SIAE. Enfin, la mission considère essentiels de mesurer préalablement les coûts financiers qu'emporterait une telle mesure, voire son extension à d'autres dispositifs du champ de l'insertion.

Recommandation n°2 Initier des travaux relatifs à la pérennisation des droits connexes (transports, santé, logement...) lorsqu'un bénéficiaire du RSA ou DELD s'inscrit dans un dispositif du champ de l'insertion

²⁵ Cumul du RSA et des heures travaillées rémunérées au SMIC sur une période allant de 5 à 15H /semaine avec bascule progressive vers le contrat d'insertion.

²⁶ Les conseils départementaux pourraient considérer ce cumul comme une mesure nouvelle susceptible de donner lieu à un transfert de financement suivant une interprétation maximaliste du droit constitutionnel à la compensation financière défendue par de nombreuses collectivités.

Graphique 9 : Evolution sur la période 2018-2021 du nombre de BRSA ayant débuté un contrat IAE (entrée initiale) par département



Source : Données Dares – retraitement mission

1.2 Contrasté, le bilan du Pacte d’ambition pour l’IAE démontre les limites d’un pilotage politique commandé par un objectif fixé en valeur absolue

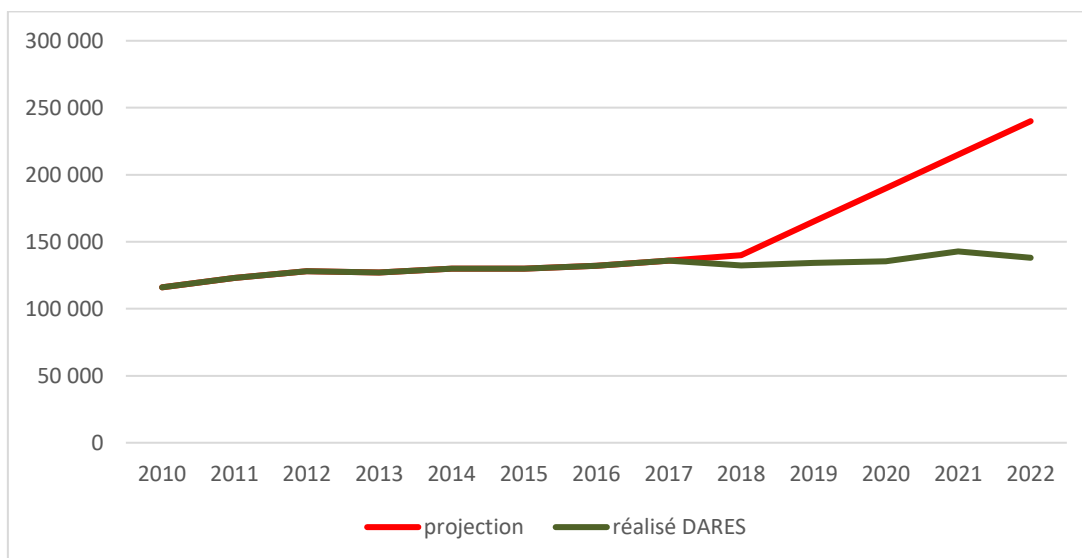
1.2.1 L’objectif de croissance associé au Pacte ambition n’a pas été atteint malgré un renforcement significatif des moyens budgétaires et des assouplissements règlementaires

Un objectif de croissance particulièrement ambitieux a été assigné à l’IAE dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté²⁷. Par rapport à 2017, 100 000 contrats supplémentaires étaient ambitionnés, portant ainsi la cible à 240 000 contrats en 2022. Jamais levée, l’ambiguïté originelle quant à la mesure en stock ou en flux des 100 000 contrats supplémentaires a constitué une difficulté pour les services de l’Etat en charge du pilotage de l’IAE. En tout état de cause, apprécié en stock ou en flux, cet objectif semblait dès l’origine particulièrement ambitieux. Alors que

²⁷ Verbatim de la présentation par le Président de la République de la stratégie nationale de prévention de lutte contre la pauvreté le 13 septembre 2018 : « Face à ce retour de l’accompagnement dans notre politique sociale, l’Etat mobilisera aussi des moyens importants pour développer des solutions d’activité, et donc donner des solutions nouvelles à toutes celles et ceux qui vont faire vivre ce service public de l’insertion. Nous déploierons ainsi, sur le quinquennat, plusieurs politiques fortes en la matière. Pour l’insertion par l’activité économique nous porterons à 240 000 le nombre de contrats, il y en a aujourd’hui 140 000. »

les effectifs salariés avaient globalement augmenté de 17 % entre 2010-2017, avec une stagnation entre 130 000 et 135 000 salariés depuis 2014²⁸ (graphique 10), l'objectif annoncé, compris comme un objectif en stock, aurait exigé sur la période 2018-2022 une croissance de l'ordre de 70 % du nombre de salariés. Compris comme un objectif en flux, il aurait supposé un doublement des entrées en IAE par rapport à la moyenne constatée sur la période 2015-2018²⁹.

Graphique 10 : Evolution du stock d'effectifs salariés en IAE entre 2010 et 2021 : comparaison de l'exécution et de la projection de l'objectif de 240 000 contrats³⁰



Source : Données Dares, retraitements mission

Pour atteindre cet objectif, deux leviers ont été mobilisés concomitamment. Premièrement, le levier financier avec un renforcement de l'enveloppe budgétaire dévolue au financement des aides au poste, laquelle est passée de 840 M€ à 1,2 Mds€ entre 2018 et 2022³¹. Outre l'augmentation de l'enveloppe dédiée aux aides au poste, le fonds de développement de l'inclusion a été considérablement abondé, notamment en cours de gestion 2020 et 2021 pour amortir les effets de la crise sanitaire (voir partie 3). Au total, l'exécution budgétaire fait apparaître un effort financier supplémentaire³² de l'Etat de l'ordre de +21 %, les baisses de 2019 et 2020 reflétant les effets respectifs de la transformation d'exonérations de charges en allègements généraux et de la sous-exécution imputable à la crise sanitaire (graphique 11).

²⁸ Année de mise en œuvre de la réforme du financement du secteur.

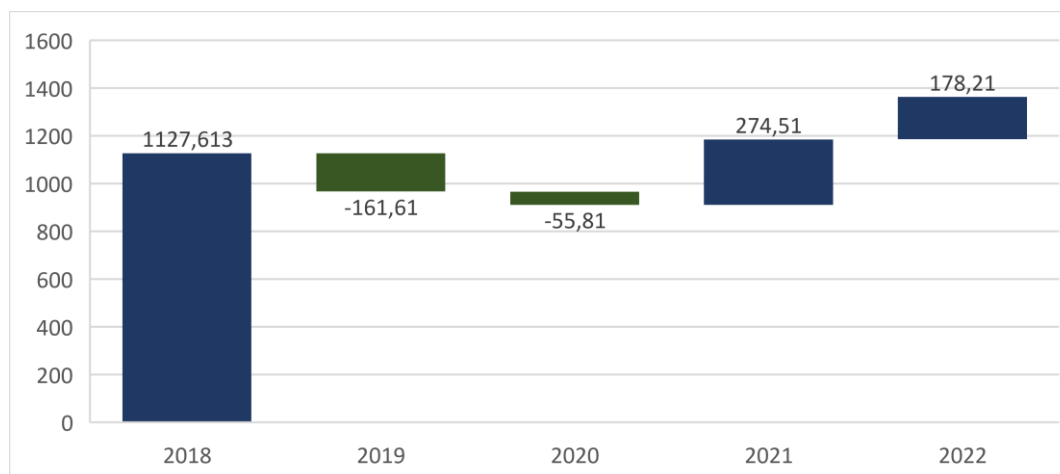
²⁹ Données Dares, Pôle emploi.

³⁰ La projection des +100 000 contrats sur la période 2018-2022 a été lissée de façon uniforme en retenant l'hypothèse de +25 000 contrats/an.

³¹ Programme annuel de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » des PLF 2018 et 2022.

³² Données intégrant les dépenses budgétaires et fiscales.

Graphique 11 : Evolution de l'exécution des dépenses budgétaires et fiscales de l'Etat dévolues à l'IAE sur la période 2018-2022 – exprimé en M€



Source : *Rapport annuel de performance du programme 102 de la mission Travail Emploi et données d'exécution, retraitement mission*

Deuxièmement, le levier réglementaire afin de simplifier et d'assouplir l'accès à l'IAE tant pour les bénéficiaires que pour les structures, notamment *via* des mesures portées par la loi inclusion du 14 décembre 2020³³ et inspirées du Pacte d'ambition pour l'IAE remis en 2019 à la ministre du Travail. Ainsi, la procédure d'agrément des bénéficiaires a-t-elle été supprimée au profit de nouvelles modalités d'éligibilité et de prescription vers l'IAE destinées à fluidifier et à simplifier les recrutements. Par ailleurs, un dispositif expérimental a été mis en place avec les entreprises d'insertion par le travail indépendant (EITI) qui visent à permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de bénéficier d'un accompagnement et d'un service de mise en relation avec des clients via une plateforme³⁴.

Enfin, compte tenu de la proximité des profils des publics ciblés, il pouvait être attendu que l'objectif du Pacte soit en partie porté par un flux de nouveaux entrants consécutivement à la baisse du volume de contrats aidés financés par l'Etat en 2017-2018 (- 46 % entre 2017 et 2018³⁵).

Toutefois, malgré ces efforts et une réception globalement positive des acteurs de l'écosystème de l'IAE, les objectifs du Pacte -240 000 contrats en 2022- n'ont pas été atteints.

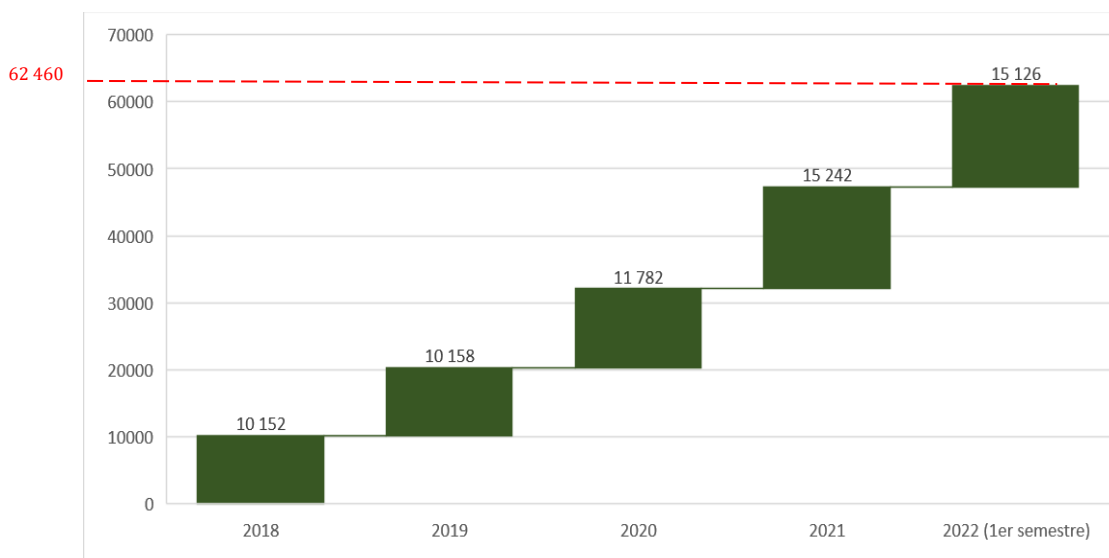
Les données de la DARES font état de 146 420 contrats dénombrés en octobre 2021, période qui correspond au point le plus haut en termes de bénéficiaires. S'agissant du flux des entrants, les données montrent une sous-réalisation avec 62 460 entrées (hors reconduction) par rapport à l'objectif de + 100 000 contrats entre 2018 et 2022(graphique 12).

³³ Loi n° 1577-2020 du 14 décembre 2020.

³⁴ Article 83 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³⁵ Dares « *Les contrats aidés en 2018, poursuite de la baisse des recrutements* », novembre 2019.

Graphique 12 : Entrées en IAE (hors reconductions) sur la période 2018-2022

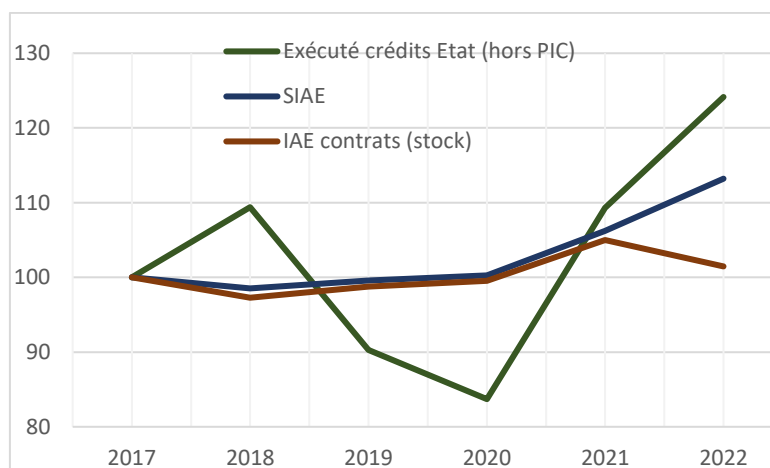


Source : Données Dares, retraitement mission

La plupart des acteurs de l'écosystème IAE interrogés sur ce point ont indiqué avoir des réserves quant à la crédibilité des objectifs du Pacte (services de l'Etat, SIAE, réseaux). Près de la moitié des DDETS estiment que fin 2022, les objectifs du Pacte ne seront pas atteints³⁶. La mission a constaté que les DDETS n'avaient pas été associées à la construction de l'objectif.

Au total, si l'effort budgétaire supplémentaire combiné aux assouplissements et simplifications réglementaires semblent avoir eu un effet sur le nombre de structures, qui a augmenté de 15 %³⁷ sur la période 2018-2022, force est de constater que la progression du nombre de bénéficiaires est demeurée relativement modeste (graphique 13).

Graphique 13 : Evolution comparée de la dynamique des crédits, des SIAE et du nombre de salariés en IAE sur la période 2017-2022 (base 100)



Source : Rapports annuels de performance du programme 102 (PLR 2017, 2018, 2019, 2021), prévision d'exécution 2022 (données Dgefp), Données Dares – retraitement mission

³⁶ Voir annexe 2 questionnaire DDETS.

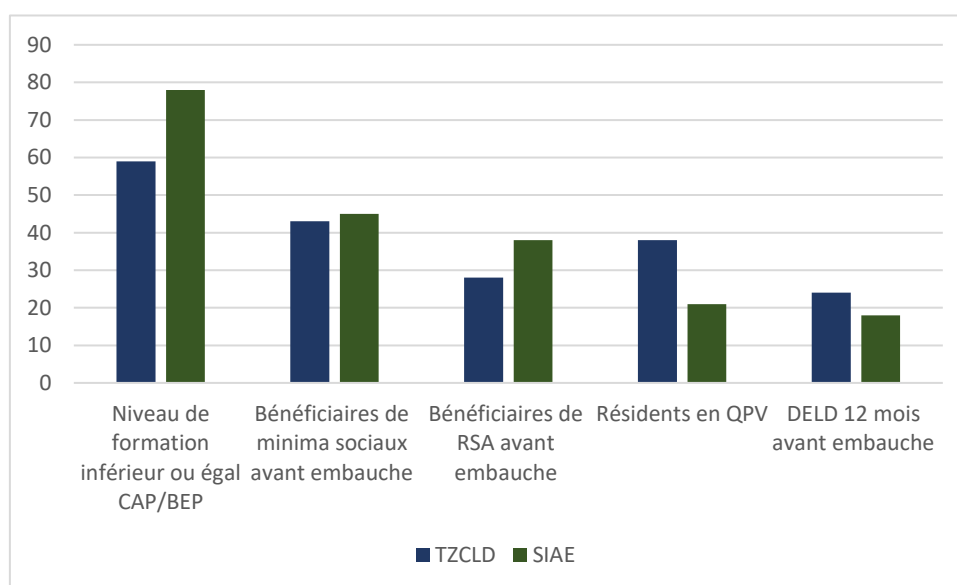
³⁷ Le nombre de structures conventionnées, passées de 3 803 en 2018 à 4 370 en 2022.

1.2.2 L'analyse des causes de ce bilan contrasté invite à introduire un pilotage tenant compte tant de la conjoncture que de la qualité du ciblage de l'IAE

Plusieurs facteurs, conjoncturels et structurels, contribuent à expliquer ce bilan mitigé face à des objectifs affichés qui supposaient implicitement un changement de paradigme de l'IAE et par voie de conséquence, un accès plus difficile pour les personnes les plus éloignées de l'emploi :

1. un attentisme initial de l'écosystème craignant que l'ambition du Pacte soit freinée par une politique freinage / relance/ accélération (*stop and go*) unanimement déplorée par les acteurs de l'écosystème de l'IAE rencontré par la mission ;
2. le ralentissement économique imputable à la crise sanitaire en 2020 et 2021, en dépit des mesures d'amortissement du choc de la pandémie qui ont permis de préserver le secteur ;
3. les effets adverses liés au déploiement quasi concomitant du dispositif TZCLD³⁸ dont la cible en termes de publics est relativement proche de celle de l'IAE (graphique 14) ;

Graphique 14 : Analyse comparative des caractéristiques des publics accueillis en SIAE et dans les entreprises à but d'emploi (EBE) du dispositif zéro chômeur (TZCLD) (exprimé en % des publics accueillis)



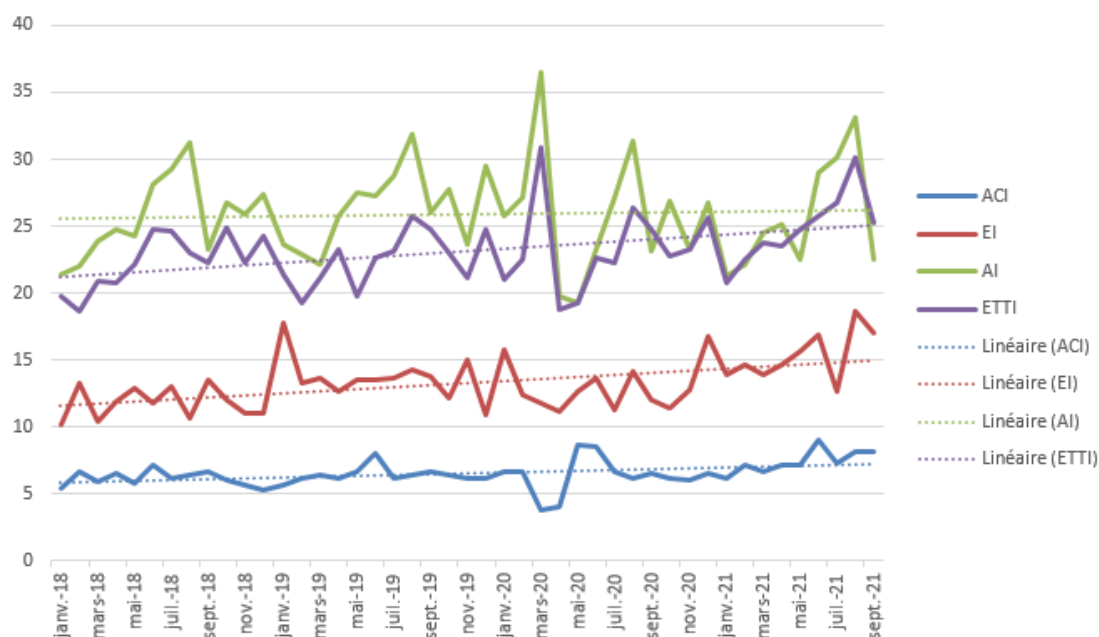
Source : Données Dares, Pôle emploi, CNAF, retraitées mission

4. le fait que l'IAE, contrairement aux contrats aidés, n'est pas un outil d'adaptation à la conjoncture du marché de l'emploi dans la mesure où les embauches sur des postes nouvellement financés requièrent au préalable l'existence de marchés solvables ;
5. un raccourcissement de la durée moyenne des parcours, conduisant *in fine* à une stabilité des stocks malgré une augmentation des flux entrants. En effet, malgré la hausse du flux entrant entre 2018 et 2021 (+18 %), l'évolution des stocks est moins dynamique (+ 8 %). Une des explications de l'écart entre la dynamique des entrées et celle des stocks est le

³⁸ Rapport IGAS-IGF n° 2019-050 R « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée »

raccourcissement de la durée des parcours observés sur les dernières années. Ainsi, pour tous les types de structures, à l'exception de celui des AI qui a connu une stagnation, la part des parcours de moins de trois mois a augmenté sur la période 2019-2021 (graphique 15) notamment à la faveur de la hausse des ruptures anticipées³⁹. Cette hausse ne saurait, en revanche, être perçue comme un signal entièrement négatif, sur les contrats dont le motif de sortie est connu, les taux de sorties positives des contrats terminés en rupture anticipée est assez nettement supérieur à celui des autres contrats (50 % pour les premiers, 30 % pour les seconds)⁴⁰,

Graphique 15 : Evolution de la proportion des parcours à la durée inférieure ou égale à trois mois (exprimé en %)



Source : Données Dares

La mission considère que la poursuite d'un pilotage de l'IAE au regard d'un unique objectif fixé en valeur absolue, à l'instar de l'essentiel des dispositifs du champ de l'emploi, n'est pas pertinente. D'une part, la définition d'objectifs en valeur absolue ne tenant pas compte de la conjoncture pose le risque d'un pilotage par les moyens, plutôt que par les besoins identifiés. Les services déconcentrés de l'Etat interrogés par la mission, que ce soit lors des déplacements ou via le questionnaire, ont systématiquement signalé l'effet pervers d'un tel pilotage qui conduit à une « *obsession de la consommation de l'enveloppe budgétaire* », cette approche capacitaire devenant une fin en soi⁴¹. D'autre part, en soi, un objectif quantitatif ne permet d'apprécier ni la qualité du ciblage, ni celle de l'accompagnement prodigué et, par conséquent, ignore l'importance de la dimension sociale de l'IAE.

³⁹ Dont la part est passée de 18 % des contrats débutés en 2018 à 21 % de ceux débutés en 2021 (Données Dares).

⁴⁰ Données Dares.

⁴¹ Voir annexe 2 questionnaire DDETS.

Par conséquent, et compte tenu du contexte économique, des fortes incertitudes et des aléas pesant sur la conjoncture mondiale⁴², la mission recommande, pour l'année 2023, une étape de consolidation pour permettre l'élaboration de nouveaux indicateurs de pilotage - complémentaires ou substituables à l'approche volumétrique - en lien avec les représentants du secteur.

En méthode, cette concertation devrait être conduite dans le cadre d'un groupe de travail dédié au pilotage national de l'IAE qui associerait les services de l'Etat concernés (DGEFP, DARES, DREETS), les partenaires (Pôle emploi, GIP de l'inclusion, ASP) et les représentants du secteur de l'IAE.

Sur le fond, elle recommande d'engager les échanges sur la base d'un objectif exprimé en proportion du nombre de BRSA et de DELD inscrits en IAE⁴³ – dont la part moyenne au niveau national s'élève en 2021 à 6 % pour les BRSA avec une tendance très variable selon les départements (graphiques 8 et 9). Une telle approche présente un triple avantage :

1. mieux tenir compte des effets de la conjoncture dès lors que l'objectif est exprimé non en valeur absolue mais en proportion. Les variations conjoncturelles seraient ainsi directement répercutées puisqu'en valeur absolue, le nombre de personnes ciblées évoluerait à la hausse ou à la baisse suivant la tendance du marché de l'emploi ;
2. tenir compte des chantiers engagés par le gouvernement en lien avec les Conseils départementaux au titre de la rénovation de l'accompagnement des BRSA⁴⁴;
3. mieux apprécier la qualité du ciblage et de l'orientation de l'IAE sur les publics cibles.

Recommandation n°3 Enrichir le pilotage de l'IAE d'un objectif de ciblage qualitatif au moyen d'objectifs fixés en valeur absolue à un pilotage tenant compte de la conjoncture et intégrant une dimension qualitative du ciblage.

⁴² Trésor éco n° 312 de septembre 2022, « *Les incertitudes géopolitiques, l'approvisionnement énergétique, le risque de désancrage des anticipations d'inflation, l'évolution du policy-mix et les risques climatiques constituent les principaux aléas pesant sur le scénario international* ».

⁴³ Un rapprochement des données de l'Extranet IAE de l'ASP (vision bénéficiaires) et de celles de Pôle emploi (vision conjoncture) sur une période longue (au moins 20 ans) permettrait d'observer les variations au gré de la conjoncture et, à partir de cette base, de définir un objectif tenant compte du scénario de référence actuel en termes de marché de l'emploi.

⁴⁴ L'accompagnement vers l'emploi des allocataires du RSA, à raison de 15 à 20 heures hebdomadaires, devrait prendre la forme d'une expérimentation dans dix départements en 2023 avant une éventuelle généralisation en 2024.

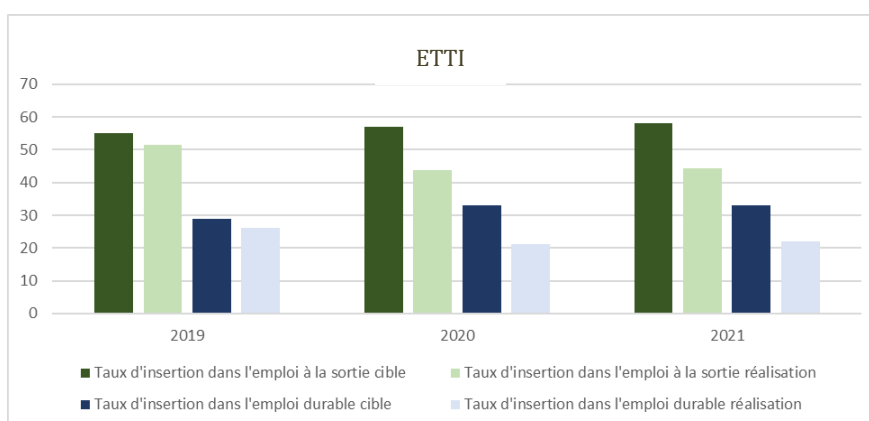
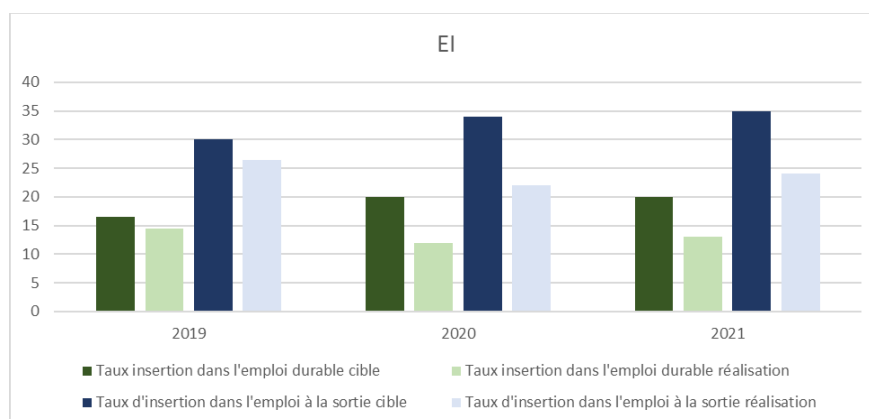
2 L'efficacité de l'IAE en termes d'insertion sociale et professionnelle tout comme son dispositif d'évaluation présentent des marges d'amélioration significatives

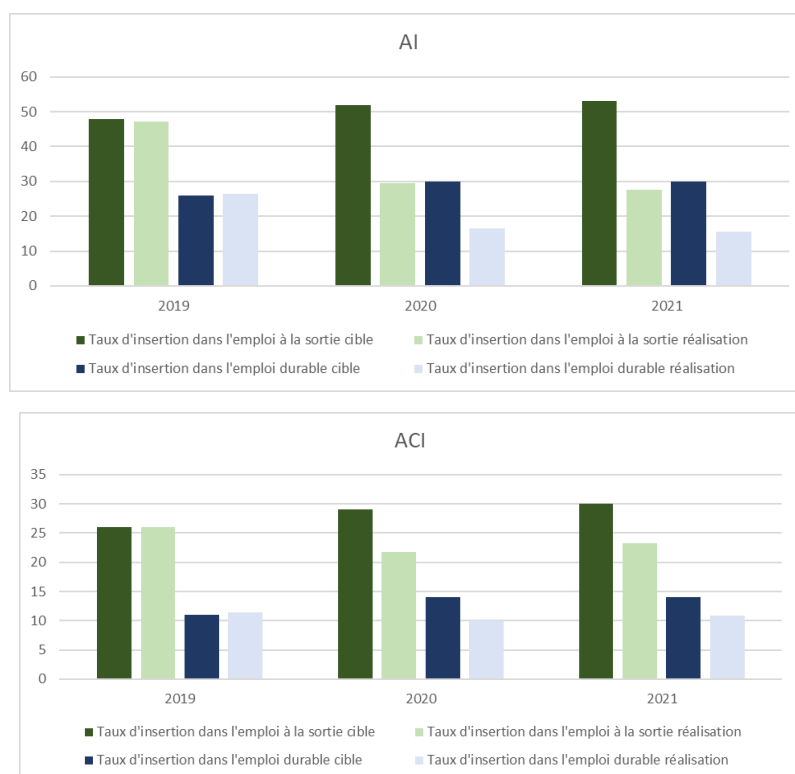
2.1 Procédant d'indicateurs de mesures perfectibles, les résultats mitigés de l'IAE en matière de réinsertion professionnelle doivent être considérés avec prudence

2.1.1 Les résultats de l'IAE en termes de réinsertion professionnelle sont à la fois inférieurs aux objectifs fixés et aux résultats atteints par d'autres dispositifs de l'emploi

L'efficacité des dispositifs d'emplois et d'insertion (parcours emploi compétences, IAE, entreprises adaptées EA) est classiquement mesurée à l'aune de deux indicateurs : le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie et le taux de sortie vers l'emploi durable. Il s'agit d'ailleurs des indicateurs retenus dans la partie performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » pour évaluer la performance budgétaire de l'IAE, indicateurs différenciés selon la nature des structures. L'analyse des résultats (graphique 16) met en évidence, pour l'ensemble des catégories et quel que soit l'indicateur considéré, des réalisations systématiquement inférieures aux cibles et ce, avant le déclenchement de la crise sanitaire et malgré les moyens déployés dans le cadre du Pacte.

Graphique 16 : Evaluation de l'atteinte des cibles fixées aux SIAE en matière d'insertion professionnelle

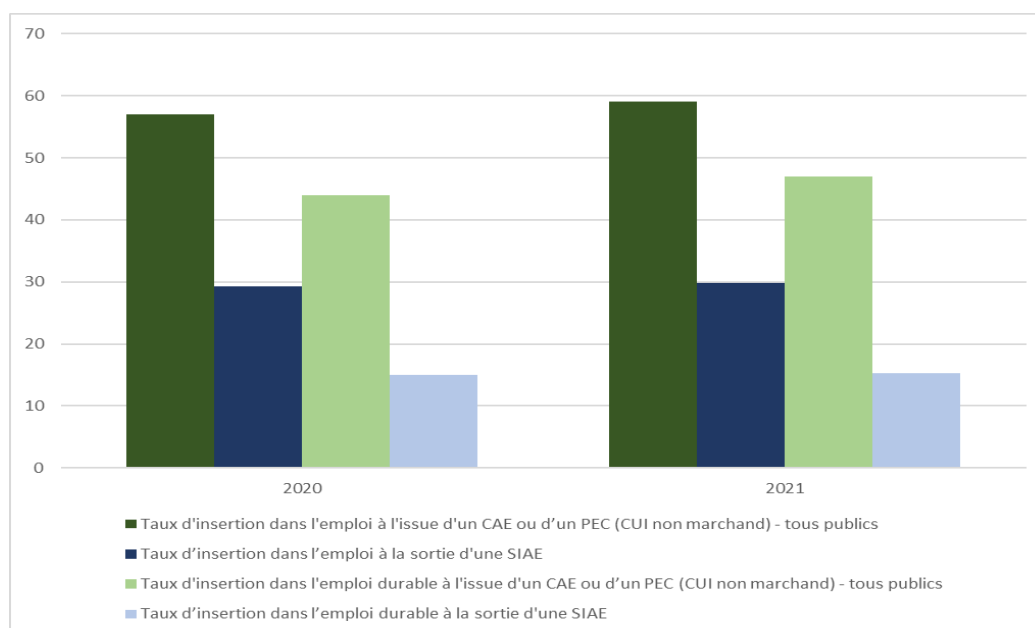




Source : Projets annuel de performance et rapports de performance du Programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission Travail Emploi (2019, 2020, 2021) – retraitement mission

De surcroît, comparativement aux résultats de dispositifs aux publics proches (contrats aidés, PEC) et dans un même calendrier, les résultats atteints par l'IAE sont en retrait.

Graphique 17 : Comparaison des taux d'insertion dans l'emploi (IAE, PEC, CAE) (exprimé en %)



Source : Rapports annuels de performances 2020 et 2021 du programme 102 – retraitement mission

2.1.2 Peu pertinent, le dispositif d'évaluation de la performance de l'IAE en termes d'insertion mériterait d'être rénové à l'occasion du PLF 2024

Ces résultats mitigés ne permettent toutefois pas de conclure à une insuffisante performance des SIAE. En effet, outre le calibrage des cibles qui mériterait d'être questionné dans le cadre des conférences de performances de la procédure budgétaire, ces indicateurs présentent des limites structurelles :

- le taux de sortie dans l'emploi est, par construction, mesuré à la sortie, ce qui le rend peu pertinent compte tenu des délais moyens requis pour trouver un emploi. Un taux de sortie mesuré avec effet différé, sur la base de l'enquête auprès des sortants de l'IAE conduite par la Dares depuis novembre 2018 serait plus pertinent ;
- ces indicateurs peuvent générer des effets pervers notamment en conduisant les SIAE à accroître leur niveau de sélectivité lors des recrutements. Le rapport Borello⁴⁵ proposait de retenir un indicateur de taux de retour à l'emploi durable multiplié par la part des publics cible pour atténuer cet effet pervers et intégrer une dimension ciblage (tableau 3) ;
- ces indicateurs sont homogènes sur l'ensemble des territoires. Il n'apparaît cependant pas équitable de fixer des cibles identiques aux bassins d'emplois présentant de plus grandes difficultés socioéconomiques ou au tissu économique faiblement développé qu'à ceux disposant d'une situation plus favorable. La mission suggère d'expertiser la possibilité de décliner les indicateurs nationaux dans le cadre d'un barème permettant de tenir compte des situations territoriales.

Tableau 3 : Pondération du taux de sortie dans l'emploi durable par un taux de ciblage

	Exemple A	Exemple B
Taux de ciblage sur les « personnes en difficulté particulière d'accès à l'emploi » ³⁰	86%	74%
Taux de sortie dans l'emploi durable	26%	30%
Indicateur envisageable (multiplication du taux de ciblage par le taux de sortie)	22%	22%

Source : Rapport « Donnons-nous les moyens de l'inclusion »

Recommandation n°4 Enrichir les indicateurs d'évaluation de l'IAE pour tenir compte du délai moyen requis pour trouver un emploi et de la qualité du ciblage. Examiner parallèlement la possibilité d'une déclinaison territoriale différenciée.

2.1.3 Les résultats en termes d'insertion pourraient être améliorés à la faveur de liens plus étroits avec les entreprises et les branches, notamment des secteurs en tension

En principe, le parcours en IAE constitue une étape dont le terme doit être l'insertion durable dans le cadre d'un contrat classique. Pour favoriser cette insertion, trois initiatives ont été engagées dans le cadre du Pacte ambition :

⁴⁵ Rapport « Donnons-nous les moyens de l'inclusion » remis à la ministre du Travail, le 16 janvier 2018.

- le contrat passerelle », qui vise à permettre aux ACI et aux EI de mettre à disposition des salariés en parcours d'insertion, auprès d'entreprises utilisatrices pour une durée de trois mois renouvelable une fois ;
- l'expérimentation *Sève*, qui vise à renforcer le retour à l'emploi durable de salariés en insertion en passant par la formation-action de SIAE aux techniques de médiation active pour l'emploi. L'objectif est de mettre les SIAE en capacité de proposer une offre de services de ressources humaines aux entreprises de leur territoire et ainsi de favoriser le recrutement, l'intégration au poste de travail et le maintien en emploi de salariés issus de l'IAE ;
- la possibilité de cumuler un contrat de travail à durée déterminée d'insertion (CDDI) ou le contrat de travail à durée déterminée d'usage (CDDU) avec un CDI à temps partiel afin d'accompagner certains salariés dans leur prise de poste en CDI au sein d'une entreprise, en maintenant et modulant le volume horaire de son contrat d'insertion, et en favorisant parallèlement une augmentation du volume horaire en entreprise.

La mission n'a pas procédé à l'évaluation systémique de ces dispositifs qui, au demeurant, font l'objet d'évaluation dédiée. Elle a concentré ses investigations sur l'identification des leviers à activer afin de favoriser l'insertion des salariés de l'IAE en interrogeant en particulier les représentants de branches, fédérations et entreprises de plusieurs secteurs en tension.

Ces entretiens ont permis de dégager trois constats. Premièrement, le défaut d'interconnaissance entre ces acteurs économiques et les réseaux de l'IAE, l'absence de visibilité et de représentation unifiée du secteur ayant été pointée comme l'une des principales difficultés. Deuxièmement, l'existence d'une appréhension face au public de l'IAE, le terme « d'insertion » pouvant évoquer encore nombre d'à priori (le salarié aurait nécessairement un passé judiciaire ou une addiction). Troisièmement, le refus de prendre en charge directement l'accompagnement social dont pourrait avoir besoin un salarié sortant d'IAE.

En complément des expérimentations en cours, la mission identifie trois voies qui favoriseraient l'affermissement des liens entre l'écosystème de l'IAE et les entreprises :

- l'organisation d'une représentation unifiée des réseaux de l'IAE tant au niveau national que territorial permettrait d'établir des liens entre l'écosystème de l'IAE et les représentants des différents secteurs qui contribuerait tant à l'émergence d'initiatives structurantes telle que le partenariat entre Addeco inclusion (ETTI) et Keolis en Région Rhône-Alpes ;
- le développement de la reconnaissance des compétences acquises par les salariés de l'IAE au moyen des formations, étapes indispensables du parcours, ou du développement de « l'open badge »⁴⁶ qui devrait faire l'objet d'une expérimentation en Occitanie en 2023 à l'initiative de la Fédération des acteurs de la solidarité ;
- le développement d'une offre de service de médiation par un tiers, inspiré de l'emploi accompagné (voir encadré) garantissant la poursuite de l'accompagnement, au moment de l'entrée dans l'emploi ordinaire, dans le cadre d'une période de transition à durée déterminée et variable selon les profils. Des initiatives, en ce sens, existent d'ores et déjà, principalement assuré par des opérateurs de l'IAE présentant une envergure suffisante (par exemple, Vitamine T, SOS) pour absorber les coûts qu'implique un tel service. Le passage à l'échelle exige désormais d'engager une étape de structuration avec l'identification des opérateurs en mesure

⁴⁶ L'Open badge est l'incarnation numérique d'une expérience, d'une compétence ou d'un savoir. Les Open Badges peuvent être utilisés pour confirmer l'acquisition d'aptitudes, de connaissances ou de compétences qui ne sont pas reconnues par un diplôme ou une certification formelle.

d'assurer cette médiation (SIAE, consortium, groupement d'employeurs pour l'insertion par la qualification...).

Recommandation n°5 Etendre l'expérimentation de la reconnaissance des compétences des salariés de l'IAE au moyen de l'open badge à trois régions en 2023.

Recommandation n°6 Lancer un appel à projet afin d'expérimenter la structuration de services de médiation inspirés de l'emploi accompagné, co-financés avec les entreprises.

L'emploi accompagné

La loi du 8 août 2016 a permis la généralisation de l'emploi accompagné, réservé aux personnes en situation de handicap en France. Ce soutien s'adresse tant aux employés qu'aux employeurs du milieu ordinaire dans le cadre d'une convention tripartite entre employés/employeurs-collègues/conseiller. Son activation relève d'une prescription MDPH. L'emploi accompagné repose sur trois principes : placer et former les personnes bénéficiaires dans le cadre d'une relation tripartite impartiale sans durée prédéterminée.

Alors que le législateur français a réservé l'emploi accompagné aux personnes en situation de handicap, d'autres pays européens, notamment scandinaves⁴⁷, ont retenu une acception plus large du soutien accompagné, lequel peut bénéficier à toute personne en situation de décrochage social et présentant des difficultés d'inclusion.

De même, le mode de financement retenu en France, lequel repose sur le principe de la gratuité pour les entreprises bénéficiaires grâce à un financement assuré au 2/3 le programme 157 « Handicap et Dépendance » et à 1/3 par une ponction des ressources de l'AGEFIPH -FIPHFP n'est pas universellement partagé puisque des modèles mixtes exigeant pour partie une contribution des entreprises existent.

2.2 Bien qu'insuffisamment évalué, l'accompagnement social des salariés de l'IAE paraît largement perfectible ainsi qu'en témoignent les faibles taux d'accès à la formation

2.2.1 Faute d'une mesure normée, la qualité de l'accompagnement social des salariés de l'IAE demeure complexe à évaluer

Les indicateurs de retour à l'emploi ne permettent pas d'évaluer l'ensemble des actions des SIAE. En effet, ces indicateurs ne permettent pas de valoriser l'action des structures au titre de l'accompagnement socioprofessionnel, lequel recouvre l'encadrement technique mais aussi l'appui à la levée des freins sociaux à l'emploi (problèmes de maîtrise de la langue française, de mobilité, de logement, de garde d'enfants, d'accès aux droits ou aux soins...). Les modalités d'accueil et d'accompagnement des publics, ainsi que les résultats socio-économiques des structures ne font pas, par ailleurs, l'objet d'aucun suivi national. Par conséquent, à indicateurs constants, l'évaluation systémique de la performance des SIAE par rapport au double objectif de l'insertion professionnelle et sociale est irréalisable. Or, compte tenu des difficultés sociales particulières des publics cibles de l'IAE, le taux de retour à l'emploi ne sauraient constituer l'unique indicateur de performance de l'IAE.

Les investigations font ressortir la possibilité de mettre en œuvre au sein des SIAE une méthode de suivi des progrès réalisés en matière sociale. L'agrégation de ces évaluations contribuerait à éclairer utilement (i) les dialogues de gestion entre SIAE et DDETS d'une part, et, d'autre part DGEFP et têtes de réseau de l'IAE ainsi que (ii) les discussions budgétaires nationales tant dans le cadre de la phase administrative que parlementaire.

En méthode, cette évaluation pourrait s'appuyer sur une grille d'analyse des difficultés sociales qui serait complétée à l'entrée du parcours dans la SIAE, à la sortie et dans l'intervalle, suivant une

⁴⁷ Journal of Vocational Rehabilitation n° 37 (2012).

périodicité à déterminer (à mi-parcours lorsque cette échéance peut-être raisonnablement anticipée). L'exercice de détermination de cette grille d'analyse pourrait utilement s'appuyer le retour d'expérience de l'évaluation⁴⁸ portant sur l'amélioration de la situation sociale et du bien-être des salariés accueillis dans le cadre des expérimentations « Premières heures en chantier » et « Convergence ». En effet, selon cette évaluation reposant sur un échantillon de données recueillis sur deux territoires expérimentateurs (Paris et Lyon), l'impact de ces dispositifs a pu être appréhendé en termes :

1. de résolution des problèmes de logement (82 % en moyenne) ;
2. de résolution des problèmes santé (70 % en moyenne à Paris, 54 % à Lyon) ;
3. de résolution des problèmes d'accès aux droits (90 % en moyenne à Paris, 76 % à Lyon) ;
4. probabilité de sortir avec un emploi (+25 % en moyenne).

L'enjeu de l'évaluation de la levée des difficultés sociales n'étant pas spécifique à l'IAE (Contrat emploi jeune, TZCLD...), la mission recommande d'adopter une approche décloisonnée en construisant cette grille avec l'ensemble des acteurs impliqués dans le champ de l'insertion.

Recommandation n°7 Développer une évaluation systémique des progrès réalisés en matière sociale par les personnes inscrites dans des dispositifs d'insertion.

En tout état de cause, la mission relève que l'accès à la formation, en particulier des savoirs de base, du français Langue Etrangère (FLE), de la familiarisation avec les outils numériques, est bénéfique tant en termes d'insertion professionnelle, puisqu'elle accroît les chances d'accéder à un emploi, qu'en termes d'autonomie personnelle (vie quotidienne, vie administrative, vie familiale...). Dès lors, elle considère que l'effectivité de l'obligation de l'accès à la formation doit être garantie.

2.2.2 Compte tenu de son impact positif sur la dynamique professionnelle et sociale, l'accès aux formations doit devenir une étape incontournable du parcours en IAE

Les salariés en insertion ont en grande majorité de faibles niveaux de qualification. Or, alors qu'il s'agit d'une composante essentielle du renforcement de l'employabilité du salarié⁴⁹, moins d'un bénéficiaire de l'IAE sur deux a effectivement suivi une formation au terme de son parcours⁵⁰. Ainsi, en 2020, 40 % des personnes sorties de SIAE y ont suivi au moins une formation, la plupart du temps (dans 61 % des cas) qualifiante ou préparant à un diplôme⁵¹. La mission relève que cette part est plus faible que pour les bénéficiaires d'un parcours emploi compétences (71 %) et ce, quel que soit le type de SIAE : 55 % des sortants ACI, 46 % des sortants d'une EI, 34 % des sortants d'une ETTI et 27 % des sortants d'une AI ont bénéficié d'une formation. Ces disparités entre SIAE s'expliquent en partie par la dualité encadrement direct/mise à disposition.

La formation, qu'elle soit qualifiante ou dédiée aux savoirs de base, au français langue étrangère (FLE), présente pourtant plusieurs vertus : elle accroît les chances d'accès à l'emploi à la sortie, elle contribue à valoriser l'estime que le salarié a de lui-même et lui permet de consolider ses aptitudes sociales, elle permet éventuellement de répondre à des besoins de secteurs en tension. Ainsi, parmi les sortants de l'IAE en 2020 ayant suivi au moins une formation, 86 % déclarent qu'elle leur a été bénéfique, que ce soit pour apprendre de nouvelles choses, retrouver un travail ou gagner en confiance en soi.

⁴⁸ Rapports finaux d'évaluation de juillet (Premières heures en chantier) et d'août (Convergence) 2022.

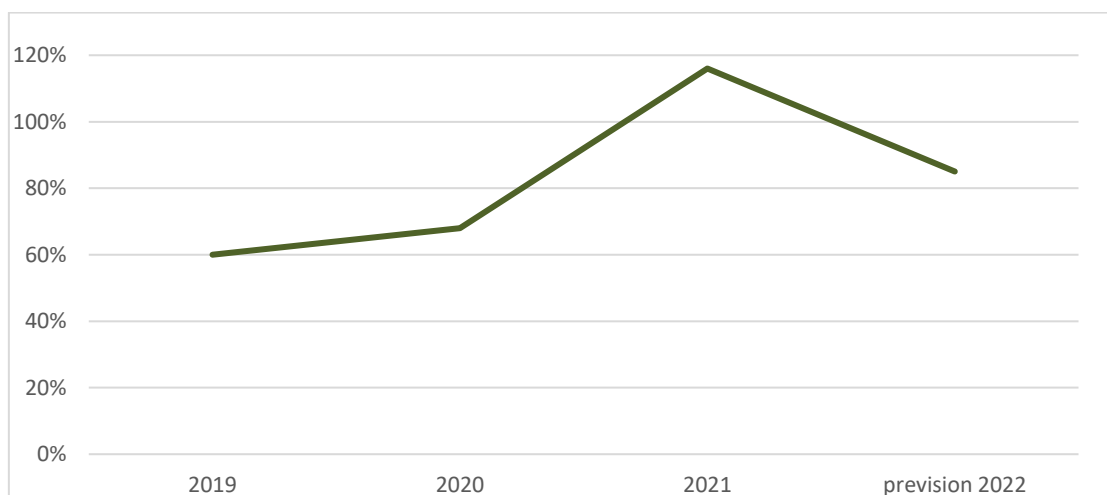
⁴⁹ Entendu ici comme la capacité du salarié à accéder à un emploi sur le marché du travail classique.

⁵⁰ Une légère amélioration est toutefois à relever puisque cette part s'élevait à 1 sur 3 en 2012 (rapport igas-igf précité).

⁵¹ Données Dares tirée d'une publication à paraître : « focus sur la formation et l'accompagnement des salariés de l'IAE »

Les investigations de la mission auprès des principaux OPCO de rattachement de l'IAE ainsi que l'étude conduite par un prestataire externe sur le PIC IAE⁵² convergent pour indiquer que ces résultats contrastés procèdent essentiellement de facteurs conjoncturels. Les faibles niveaux d'exécution constatés avant 2021 (graphique 18) peuvent ainsi s'expliquer (i) par la concomitance du déploiement du PIC et de la transformation des OPCA en OPCO, qui a nécessité un temps d'appropriation par les OPCO et d'accompagnement des équipes (ii) et par la crise sanitaire.

Graphique 18 : Evolution du taux d'exécution du PIC IAE sur la période 2018-2022 (exprimé en %)



Source : Données DGEFP – retraitement mission

Ces explications ne doivent cependant pas masquer la persistance de freins structurels à l'accès à la formation. Ces freins relèvent tant des salariés (problème de mobilité, réticence ou autocensure) que des SIAE (reste à charge financier⁵³, perception d'une charge administrative trop importante) et du système de formation (anticipation plutôt négative quant à la disponibilité des financements, existence d'une offre adaptée sur le territoire).

Sans expertiser la question du bon niveau de dimensionnement financier, la mission considère que l'expérience du PIC IAE a permis une montée en compétence de l'ensemble de l'écosystème dont il conviendra d'évaluer si elle permet de lever l'essentiel des freins organisationnels relevés. Elle préconise ainsi d'écarter le scénario de gestion du PIC IAE *via* un OPCO unique ou dans le cadre d'un portage bicéphale par les deux principaux OPCO qui sont Akto et Uniformation. Outre le fait que ces OPCO se sont montrés opposés à assurer seul ou à deux le portage du PIC IAE, la mission relève qu'un tel schéma serait susceptible de complexifier l'accès des SIAE relevant d'autres branches d'activités aux formations métiers. Si la voie d'un portage unique du PIC IAE devait prospérer, la mission suggère plutôt d'examiner la possibilité d'en confier la responsabilité à Pôle emploi.

Dans l'immédiat, afin d'inciter les structures à accompagner les salariés en insertion vers la formation, la mission recommande d'intégrer l'évaluation des taux de salariés de l'IAE formés dans le cadre de la composante « développement de l'employabilité » du nouveau modèle d'aide au poste qu'elle préconise (voir schéma 2). Une appréciation différenciée pourrait, dans ce cadre, être retenue afin de valoriser l'accès aux formations certifiantes, dont les études économiques, les

⁵² Etude du cabinet Eurogroup sur la mobilisation du PIC IAE, octobre 2022.

⁵³ Estimé par l'étude Eurogroup en moyenne à 32 % soit 513 euros, les restes à charges étant relativement homogène puisqu'oscillant entre 29 % pour les EI et 39 % pour les ACI.

administratives⁵⁴ autant que les entretiens conduits par la mission avec les représentants des branches en tension démontrent la plus-value pour accéder à un emploi.

2.3 Au global, une appréhension globale des effets attribuables au parcours IAE requiert de conduire une évaluation « toutes choses égales par ailleurs »

L'évaluation de parcours de salariés en IAE par comparaison à des trajectoires contrefactuelles permettrait d'objectiver « toutes choses égales par ailleurs » les effets de ce dispositif d'insertion. Cette comparaison permettrait de départager ce qui, dans les évolutions constatées en matière de retour à l'emploi et d'insertion sociale, relève des effets de l'IAE ou d'autres facteurs exogènes. Or, la mission observe qu'une telle analyse – qui suppose un suivi de cohorte d'individus semblables, l'une ayant été orientés en IAE, l'autre groupe témoin ne l'ayant pas été – n'a jamais été conduite dans le champ de l'IAE⁵⁵ contrairement à d'autres dispositifs de l'emploi telle que la garantie jeunes⁵⁶ ou encore l'accompagnement global délivré par Pôle emploi. Cela s'explique notamment pour des raisons méthodologiques. Dans les deux cas précités, l'évaluation a été rendu possible soit par le fait que le dispositif était nouvellement créé ou mis en place sur de nouveaux territoires (TZCLD, garantie jeunes), soit par la possibilité de procéder à un tirage aléatoire dans un vaste ensemble pour orienter ou non un individu vers le dispositif évalué (accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi). La difficulté à dupliquer ces méthodes dans le champ de l'IAE ne fait cependant pas obstacle à une évaluation par comparaison à des trajectoires contrefactuelles, laquelle pourrait s'appuyer sur une méthode alternative consistant à comparer les trajectoires des bénéficiaires de l'IAE et ceux des CUI, dont les caractéristiques sont proches, entre eux. Sans préjuger des choix méthodologiques qui seraient retenus, la mission recommande par ailleurs, compte tenu de la diversité de l'IAE, d'adopter une approche par type de SIAE et par typologie de territoires (métropole, zones blanches, périurbains...).

Recommandation n°8 Confier à des chercheurs une évaluation des parcours de salariés en IAE par comparaison à des trajectoires contrefactuelles.

⁵⁴ Rapport sur le [Grand Plan d'Investissement](#) au Premier Ministre, 5 septembre 2017 ; Premier rapport du comité scientifique du plan d'investissement dans les compétences, octobre 2020.

⁵⁵ Cette méthode a toutefois été déployée dans le cadre du rapport d'analyse des coûts évités par le dispositif Convergence de juillet 2022.

⁵⁶ « Résultats de l'évaluation quantitative de la Garantie jeunes : Quels publics, quels accompagnements et quelles trajectoires des bénéficiaires » ? [Mathilde Gaini](#), [Marine Guillerm](#), [Solène Hilary](#), [Emmanuel Valat](#), [Philippe Zamora](#), Travail et emploi n° 153.

3 Une articulation plus étroite de l'IAE avec les besoins tant des territoires que des salariés en parcours exige, à moyen terme, une modernisation systémique des modes de financement

3.1 Inefficient car fondé sur un critère historique et dépourvu d'articulation avec la contribution des autres financeurs publics, le mode d'allocation territorial des crédits de l'IAE mériterait d'être rénové

3.1.1 L'absence de données agrégées et fiables des financements publics dont bénéficie l'IAE compromet le pilotage macro-budgétaire du dispositif

Alors que l'investissement de l'ensemble des administrations publiques au bénéfice de l'IAE s'élevait à 1,5 mds€ en 2021 (graphique 19), les données de subventionnement public global (Etat, collectivités territoriales, subventions européennes)⁵⁷ ne font pas l'objet d'une connaissance régulière, fiable et partagée entre acteurs publics et représentants du secteur. Une telle situation :

- obère les capacités de pilotage efficient du secteur. L'octroi indifférencié de compensations à toutes les SIAE durant la crise sanitaire, sans prise en compte ni du taux d'aide publique dans les ressources des SIAE ni de leurs capacités financières, illustre cette inefficience ;
- ne permet pas un suivi transparent de la dynamique de contribution des autres co-financeurs publics. L'analyse comparée de l'évolution des contributions de l'Etat et des départements semble ainsi montrer que le déploiement du Pacte a eu un effet d'éviction sur l'investissement local, écart qui s'est accru à compter de 2021 malgré une tendance à la baisse partagée qui s'explique principalement par l'extinction des dispositifs exceptionnels d'amortissement des effets de la crise sanitaire (graphique 20) ;
- compromet la tenue d'un dialogue de gestion financier fructueux entre l'Etat et les réseaux de l'IAE, dont l'établissement d'un diagnostic partagé constitue une étape nodale.

L'agrégation des données de financements publics, dont l'essentiel des flux transite par l'ASP⁵⁸, constitue ainsi une étape essentielle à l'amélioration du pilotage financier budgétaire de l'IAE.

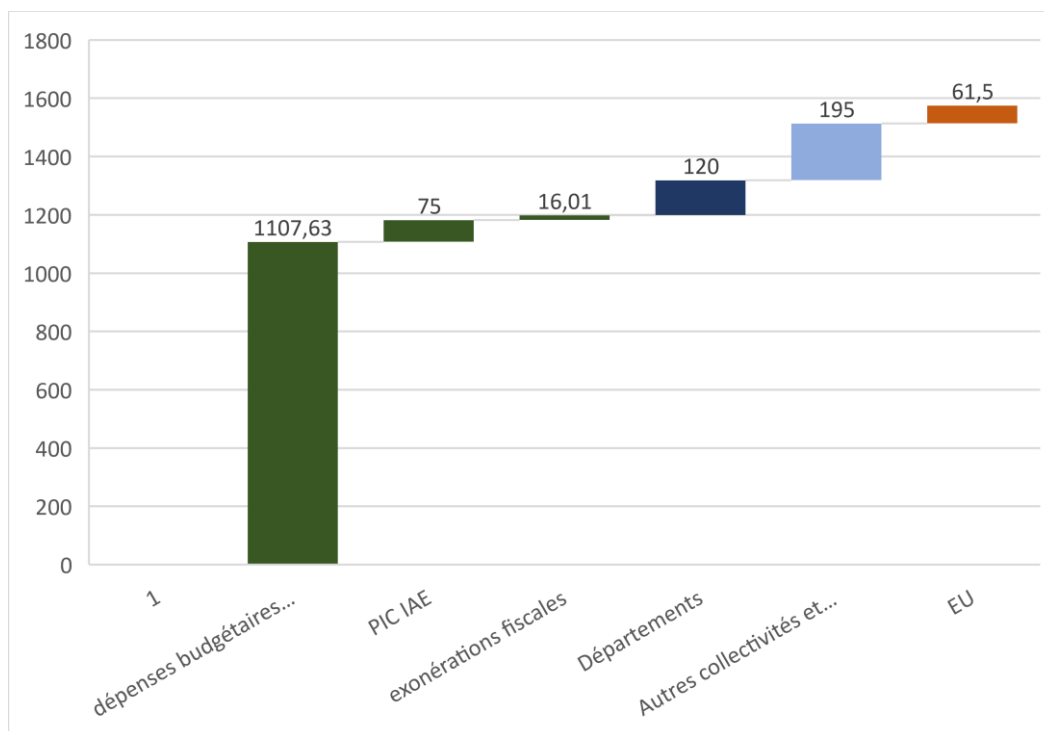
Surtout, la production de données agrégées mais également affinées et territorialisées offrirait aux services de l'Etat, tant au niveau central que déconcentré, un outil de pilotage précieux qui fait aujourd'hui défaut. Un groupe de travail associant le GIP de l'inclusion, la DGEFP, les services déconcentrés, la Dares, les réseaux, l'ASP ainsi que la Direction du Budget pourrait, dans un premier temps, travailler à la définition de l'expression des besoins des services pilotes et partenaires.

Recommandation n°9 Engager l'agrégation des données de pilotage de l'IAE au sein d'un des systèmes d'information existant

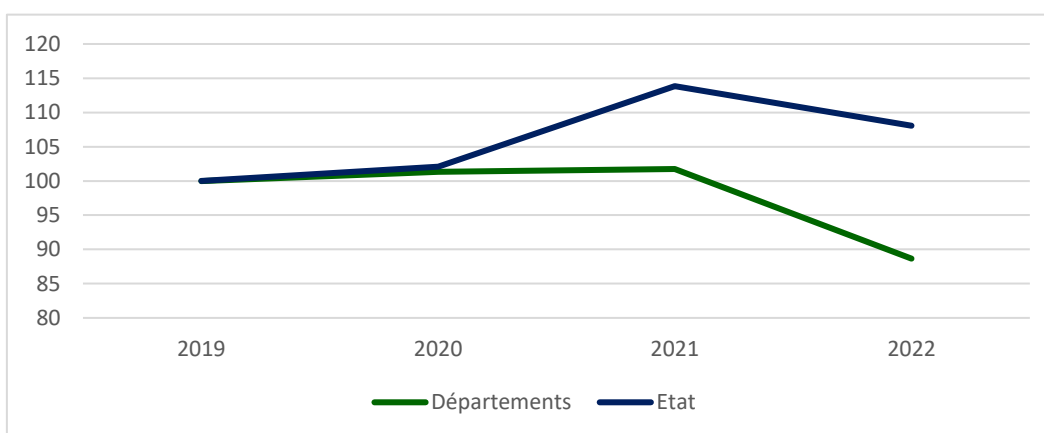
⁵⁷ La mission a agrégé diverses sources et opéré des retraitements pour réaliser la consolidation de toutes les APU proposées.

⁵⁸ Malgré les sollicitations de la mission, l'ASP n'a pas transmis de vision exhaustive et agrégée des financements dont elle assure la liquidation.

Graphique 19 : Contribution 2021 des APU au bénéfice de l'IAE exprimée en M€



Graphique 20 : Evolution comparée (base 100) des contributions Etat et départements



Source : Données POP – retraitement mission

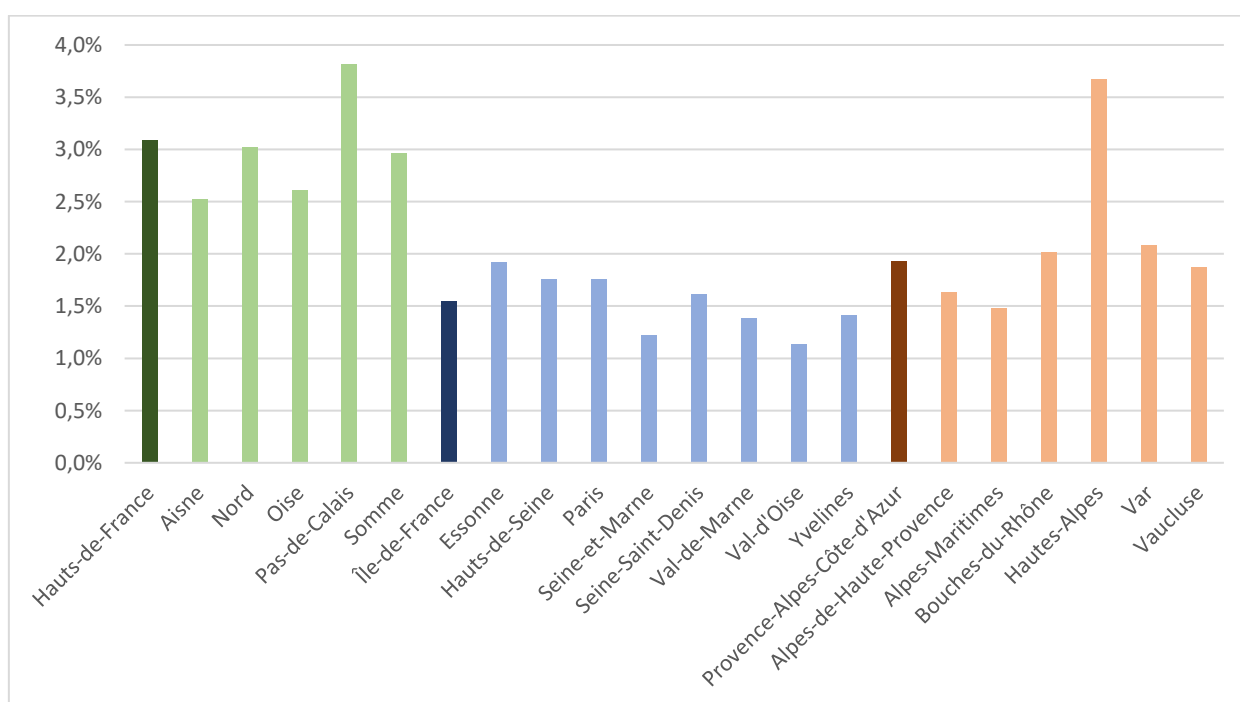
3.1.2 Principalement allouées suivant un critère historique, les dotations territoriales ne correspondent ni aux besoins socioéconomiques ni à la performance des structures

3.1.3 Les besoins socioéconomiques des territoires sont insuffisamment pris en compte dans la répartition de la part « socle » de l'aide au poste

En effet, tant la distribution de l'enveloppe nationale, que celle des DREETS aux DDETS privilégient une allocation fonction de l'existant au détriment d'une allocation fonction des besoins socioéconomiques des territoires. L'enveloppe nationale est répartie entre les régions suivant trois clefs aux pondérations différentes (fixées par la DGEFP) faisant largement primer la reconduction

des moyens : la répartition N-1 corrigée de l'exécution N-1 (70 %) ; le besoin social mesuré en fonction de la part des BRSA et DELD de la région (10 %) ; l'impact projeté du FDI 2020 et 2021 en ETP (20 %) ⁵⁹. Les modalités de répartition des enveloppes budgétaires par les DREETS aux DDETS reposent sur un dialogue de gestion dans le cadre duquel les DDETS expriment leurs besoins de financement en distinguant : un tendanciel (le maintien des aides au poste allouées l'année précédente) ; des mesures nouvelles (les besoins de développement ou de création de structures). Ces besoins sont ensuite analysés en tenant compte de la consommation des crédits de l'année, logique qui participe de l'entretien de la consommation des crédits comme finalité afin que les moyens soient reconduits l'année suivante. Ainsi, sur la base d'un échantillon, la mission constate des disparités tant au niveau régional (alors que l'Ile-de-France présente près de deux fois plus de BRSA et de DELD que les Hauts-de-France, cette dernière bénéficie d'un taux d'équipement près de deux fois supérieur à celui de l'Ile-de-France) que départemental (bien que son nombre de BRSA et DELD soit près de deux fois moins élevé que celui des Alpes-Maritimes, la Somme bénéficie d'un nombre d'ETP conventionnés près de deux fois supérieur ; le Doubs et le Nord présentent des taux d'équipement identiques pour respectivement 30 000 BRSA/DELD contre 205 000 dans le Nord). Au total, le mode actuel de répartition des crédits contribue à pérenniser des inégalités territoriales.

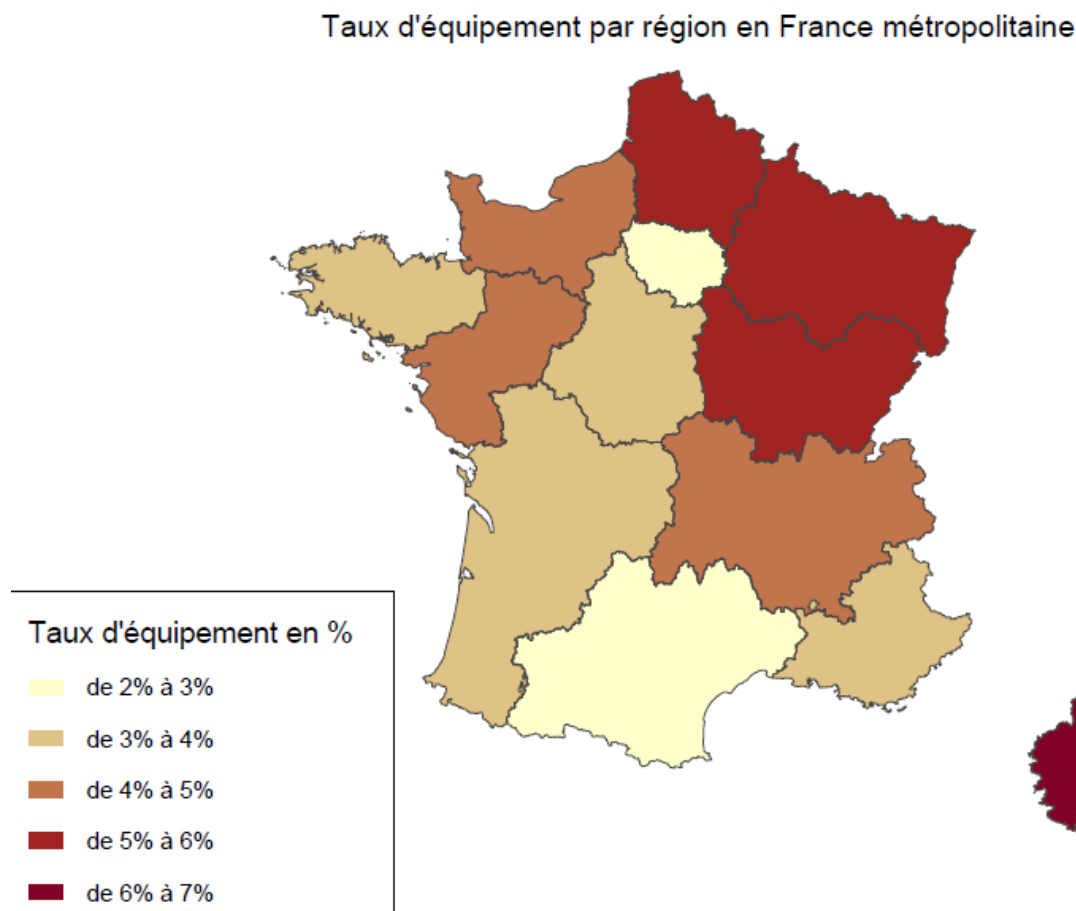
Graphique 21 : Comparaisons régionale et départementale d'un taux d'équipement en IAE en 2021 (exprimé en %)



Source : Données POP et Pôle emploi- retraitement mission, le taux d'équipement est calculé par le rapport l'offre (nombre d'ETP conventionnés) et le besoin (nombre de BRSA et nombre de DELD)

⁵⁹ INSTRUCTION N° DGEFP/MIP/METH/MPP/2022/29 du 7 février 2022 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (parcours emploi compétences, contrats initiative emploi, insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification).

Graphique 22 : Comparaison régionale des taux d'équipement en 2021
(exprimés en %)



Source : Données POP et Pôle emploi – retraitement mission, le taux d'équipement est calculé par le rapport l'offre (nombre d'ETP conventionnés) et le besoin (nombre de BRSA et nombre de DELD)

Anciens, ces constats avaient donné lieu à des réflexions au sein de la DGEFP qui n'ont pas abouti. En effet, avant la réforme de 2014, une piste étudiée en 2011 par la DGEFP⁶⁰ consistait à introduire de nouveaux critères (jeunes sortis du système scolaire sans qualification, résidents en zones urbaines sensibles) et une logique de performance (au travers le taux de sorties dynamiques).

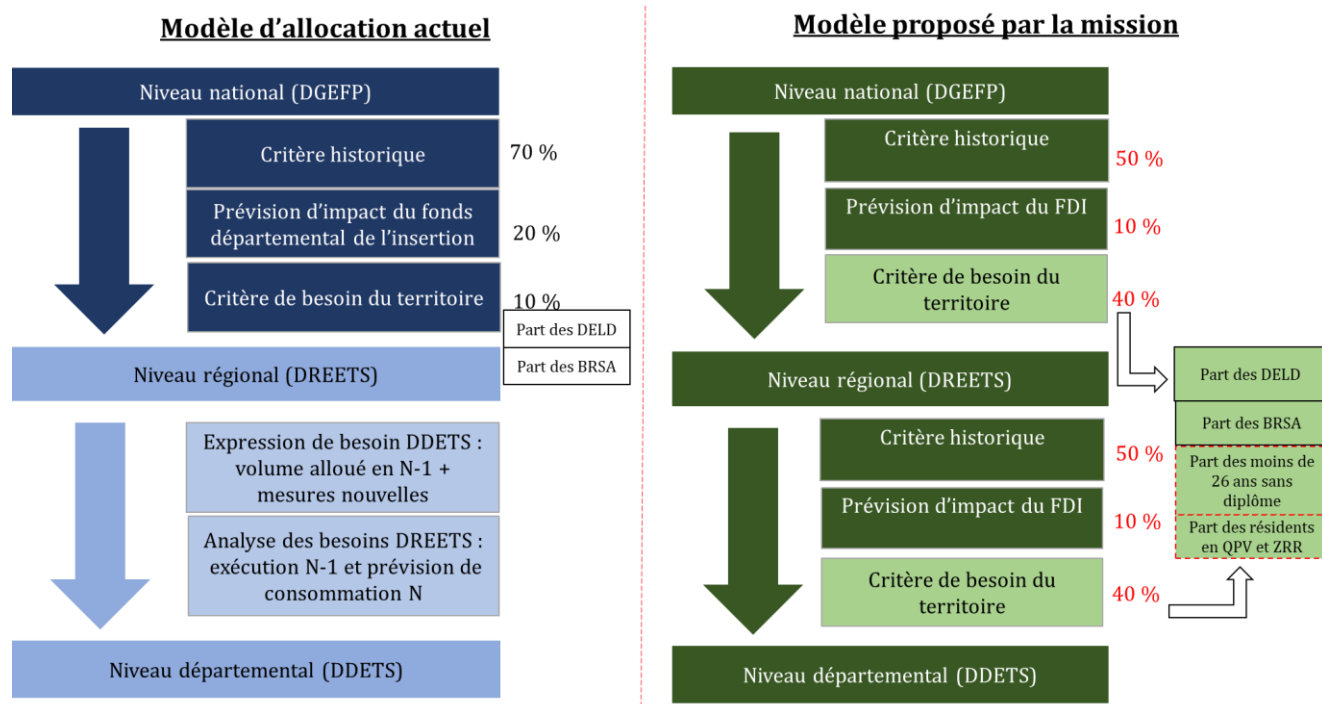
La mission considère qu'un emploi efficient des deniers publics exige de mettre davantage en adéquation l'offre d'IAE et les besoins des territoires. Un modèle unique (schéma 1) d'allocation aux DREETS puis aux DDETS y contribuerait⁶¹ ; outre l'amoindrissement du poids du critère historique (passage à 50 %) au profit de l'indicateur de besoin territorial (porté à 40 %), ce dernier serait enrichi de nouvelles composantes en cohérence avec le public cible de l'IAE : la part des jeunes de moins de 26 ans sans diplôme, la part d'habitants résidant en quartier prioritaire de la ville (QPV) et en zone de revitalisation rurale (ZRR)⁶².

⁶⁰ Dans le cadre d'un groupe de travail associant alors représentants de DIRECCTE et UT.

⁶¹ En toute hypothèse, la double déclinaison d'abord régionale, puis départementale devrait contribuer à assurer le caractère redistributif du modèle.

⁶² La mission s'est interrogée sur la pertinence d'ajouter également la part des bénéficiaires de l'ASS et de l'AAH. Par souci de simplicité méthodologique, elle n'a pas retenu ces deux indicateurs dont l'intégration ultérieure mériterait cependant d'être envisagée.

Schéma 1 : Passage d'un pilotage par la ressource à un pilotage par les besoins



Source : Mission

Une modélisation préalable permettrait de déterminer le degré de fluctuation des dotations régionales et départementales et, par suite, de prévoir le calendrier de montée en charge du nouveau modèle, le poids du critère historique pouvant être réduit par pallier afin de tempérer les effets de la réforme. La mission a procédé à des simulations régionales⁶³ qui mettent en évidence des variations excédant +/-10 M€ pour les régions Grand-Est et Hauts-de-France (« régions perdantes ») ainsi que les régions Ile-de-France et Occitanie (« régions gagnantes »). Dans l'hypothèse où les variations seraient également importantes au niveau départemental, suivant des seuils à déterminer dans le cadre de la discussion budgétaire, une dotation exceptionnelle d'accompagnement à la réforme pourrait être créée. Dans une logique de rattrapage, cette dotation de sécurisation garantirait l'absence de perdants tandis que les territoires gagnants bénéficieraient d'un complément financier. L'acceptabilité de cette dépense supplémentaire pourrait utilement être négociée en contrepartie d'un engagement à réformer l'aide aux postes (proposé ci-après).

S'agissant du nouveau poids donné au FDI, la mission considère qu'il est d'une part, la conséquence logique d'un retour à un FDI « de droit commun » et, d'autre part, plus pertinent compte tenu de l'impossibilité méthodologique d'évaluer si les emplois concrétisés relèvent d'une croissance externe ou de l'impulsion créée par le FDI.

Recommandation n°10 Rééquilibrer la distribution territoriale des ressources de l'IAE en enrichissant le critère de besoin social dans le mode d'attribution et en accroissant son poids.

⁶³ Annexe 1

3.1.3.1 Alors que la réforme de 2014 visait à introduire une logique de la performance dans le financement des SIAE au moyen d'une part modulée, cet objectif n'a pas été atteint.

En complément du socle garanti par l'aide au poste, une part modulée visant à valoriser l'efficacité de la structure au regard de sa mission de réinsertion professionnelle a été instituée. Comprise entre 0 % et 10 %, cette modulation 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.

Ces modalités de modulation n'ont pas fait la preuve de leur efficacité pour améliorer la performance des structures et demeurent largement contestées par les acteurs. Le risque de forfaitisation de la modulation pointée par la mission d'appui IGAS-IGF de 2014 s'est confirmé ainsi qu'en témoigne la faible dispersion des résultats qui conduit les deux tiers des structures à percevoir une modulation comprise entre 4 et 6 %⁶⁴. A l'occasion de ses investigations, la mission a pu constater qu'un principe d'attribution forfaitaire dénaturait la philosophie initiale de cette part modulée : « *cette année encore*⁶⁵ *c'était automatique à 5 % pour toutes les SIAE* ». Par ailleurs, la procédure de modulation fait l'objet de nombreuses critiques. Les critères sont considérés comme « opaques » par les SIAE ou encore « *comme une perte de temps* ». Leur pertinence est, en outre, questionnée sur plusieurs terrains. D'une part, en raison de l'effet d'éviction des publics qui pourrait résulter d'une stratégie de maximisation des taux de sorties dynamiques en accroissant la sélectivité des publics, risque qu'il convient cependant de nuancer compte tenu du poids plus important du critère « public accueilli ». D'autre part, en raison de critères identiques, quelle que soit la nature de la structure ou de son ancrage territorial (ce qui ne permet pas, par exemple, de prendre en compte le taux de chômage du bassin d'emploi ou encore les difficultés de mobilité, variables susceptibles d'influer le taux de sorties dynamiques). Enfin, ce mécanisme pâtit du manque de ressources des DDETS qui le jugent majoritairement injuste pour les SIAE et inefficace pour l'administration⁶⁶.

Si l'exigence de prise en compte de la performance des structures dans l'allocation des moyens constitue une avancée significative qui doit être préservée, les modalités actuelles sont inadaptées. Suite au Pacte d'ambition, dont la mesure 30 préconisait de rénover la modulation pour mieux reconnaître la performance sociale des SIAE, des travaux ont été initiés par la DGEFP puis suspendus en raison de la crise sanitaire. La mission considère nécessaire de réengager le chantier de rénovation de la modulation et propose pour ce faire deux scénarios.

Le premier scénario, paramétrique, consisterait à renforcer le système de modulation existant. Afin de donner sa pleine effectivité à la logique de gratification à la performance et de faire de la modulation un véritable outil du dialogue de gestion, il conviendrait en premier lieu d'en accroître le poids, avec une fourchette comprise entre 0 et 30 %, dans le cadre d'une enveloppe fermée au niveau départemental et à enveloppe budgétaire nationale constante. En deuxième lieu, les critères existants seraient complétés par un ratio permettant de prendre en compte l'effort de mise en formation (mesuré par exemple *via* un ratio de salariés en IAE formés/sur le nombre de salariés conventionnés).

Le second scénario, systémique, consisterait à intégrer la dimension performance à l'aide au poste, laquelle coexisterait avec des composantes additionnelles (voir schéma 2). Ce scénario suppose toutefois des conditions qui ne pourraient être satisfaites qu'à moyen terme. Par conséquent, la mission propose de mettre en œuvre le scénario paramétrique dès le PLF 2024.

⁶⁴ Rapport public thématique de la Cour des comptes précité.

⁶⁵ Il est à noter qu'en 2021, pour tenir compte de la crise sanitaire, la part modulée avait été « forfaitisée » à 5 %.

⁶⁶ Voir annexe 2 questionnaire DDETS

Recommandation n°11 Redynamiser la modulation financière en relevant son plafond et en complétant ses critères.

Compte tenu de ce qui précède et de l'investissement public déjà mobilisé, tant dans le cadre du Pacte que dans celui de la crise sanitaire, l'augmentation du nombre de places en IAE et, par suite de l'enveloppe budgétaire nationale, ne serait pas justifié. Au surplus, compte tenu des résultats de l'exécution budgétaire, la mission considère que des marges de redéploiement demeurent dans le cadre de la gestion infra-annuelle.

Préalablement à toute augmentation des dotations -aides au poste et FDI, la mission recommande :

1. la rénovation des critères de répartition des enveloppes ainsi que proposé ;
2. la modernisation des aides au poste (ci-après) ;
3. le déploiement d'outils d'évaluation (cf. partie 2) et l'enrichissement d'un système d'information (SI) permettant de disposer de restitutions fiables et territorialisées quant à la consommation physico-financière mais également quant aux profils des bénéficiaires ;
4. la mise en œuvre de simplifications et de réformes du pilotage (cf. partie 4).

L'engagement du secteur dans la construction de ces adaptations et réformes (hors le dernier point que la mission recommande d'engager sans délai) pourrait s'appuyer sur la garantie apportée par l'Etat, quant à la visibilité et à la stabilisation du niveau des financements sur la période 2023-2025.

3.2 Les montants et modalités de calcul de l'aide au poste ne sont ni corrélés à l'intensité et à la qualité de l'accompagnement ni aux modèles économiques des SIAE

Le montant des aides au poste d'insertion (hors modulation) résulte d'un calcul effectué à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme du financement de 2014 sur des bases historiques. Faute d'analyse partagée des modèles économiques et des coûts de l'insertion⁶⁷, un scénario de court terme, imparfait mais présentant l'avantage de l'acceptabilité a alors été arbitré.

En vertu de ce scénario, la détermination du montant unitaire des aides au poste a reposé sur une opération simple : l'enveloppe allouée à chaque type de SIAE, avant la réforme, a été divisée par le nombre d'ETP en parcours d'insertion. Alors que la mission de 2012 relavait que « *la diversité des financements versés par l'État selon le type de structure, tant dans les modalités d'allocation de l'aide que dans son montant, n'est pas justifiée par les spécificités de chacune des catégories de SIAE. Les types d'aides versées varient ainsi fortement d'une structure à l'autre essentiellement pour des raisons historiques* »⁶⁸, le mode de détermination des montants unitaires des différentes AAP dans le cadre de la réforme de 2014 a conduit à pérenniser ces inégalités.

Plus de sept ans après l'entrée en vigueur complète de cette réforme du financement⁶⁹ et alors que l'IAE a bénéficié d'un investissement budgétaire de l'Etat significatif sur la période 2018-2022 (+21 %) il paraît légitime de poursuivre la réforme des aides au poste (AAP).

⁶⁷ Voir rapport 2013-149N : « La mission (...) ne reprend pas à son compte les calculs avancés par les têtes de réseaux, compte tenu de l'impossibilité d'objectiver les éléments de chiffrage fournis. »

⁶⁸ Voir annexe III du rapport de 2012.

⁶⁹ Dont les effets pleins ont été atteints en 2015.

En effet, le modèle actuel présente au moins trois limites :

- la différenciation de l'AAP par nature de structure ne tient pas compte du niveau variable du besoin d'accompagnement social et professionnel, ni des performances des structures dans cet accompagnement. Le montant de l'AAP dévolu aux ACI est communément justifié par le fait qu'elles accueillent des publics plus éloignés de l'emploi, ce que l'analyse des publics accrédite. Toutefois, la mission a relevé, à l'occasion de ses déplacements, la cohabitation de profils variés au sein d'une même SIAE, la conjoncture favorable de l'emploi conduisant les EI à élargir leur vivier de recrutement à des profils auparavant exclusivement orientés en ACI. Si ces évolutions se confirmaient, la différence de montant d'AAP par nature de SIAE devrait être interrogée ;
- les montants des AAP ne tiennent pas compte des modèles économiques des structures. L'absence de lien avec la structure financière apparaît de moins en moins légitime compte tenu de la tendance au regroupement des SIAE le cadre de groupes ou *consortium* ;
- les montants des AAP sont uniformes sur l'ensemble du territoire national⁷⁰, faisant ainsi abstraction du différentiel de charges, notamment locatives et foncières, qu'implique l'implantation d'une SIAE dans des zones fortement urbanisées, notamment en Ile-de-France. La distribution d'une AAP de même montant, égalitaire par principe, génère en pratique des inégalités, parfois importantes.

Deux scénarios de rénovation de l'AAP ont été examinés. Si la mise en œuvre d'une telle rénovation paraît dans l'immédiat prématurée, les acteurs de l'écosystème IAE faisant valoir la nécessité de « digérer » les nombreuses réformes initiées dans le cadre du Pacte, la mission estime souhaitable qu'un accord d'engagements réciproques entre l'Etat et les acteurs de l'IAE soit formalisé. Un tel accord pourrait reposer sur l'octroi de garanties quant aux modalités de financement sur le prochain triennal contre l'engagement de l'écosystème à participer à la détermination de certaines des conditions techniques de la réforme, en vue d'un déploiement à horizon 2025.

Le scénario de référence et de long terme consisterait à fixer l'AAP en suivant deux critères que sont (i) l'éloignement à l'emploi du public accueilli, lequel ne serait se résumer aux actuelles catégories administratives de perception ou non de minima sociaux et de durée d'inscription à Pôle emploi et (ii) la situation financière globale de la SIAE, laquelle serait appréciée par le niveau départemental. Une différenciation des montants entre métropole, zones blanches et le reste du territoire permettrait en outre, sous réserve d'objectiver les différences de charges pour une SIAE localisée au sein ou en dehors d'une métropole, de satisfaire une forme d'équité territoriale.

La construction d'un tel modèle suppose cependant de satisfaire trois conditions :

1. L'objectivation des difficultés et de la mesure de l'éloignement à l'emploi, les catégories administratives actuellement employées étant insuffisantes. Ainsi, alors que les difficultés d'une personne sans logement ne sont pas les mêmes suivant qu'elle est hébergée à titre gratuit chez des proches, en situation de précarité dans des centres d'hébergement ou si elle vit à la rue, or l'ensemble de ces situations sont regroupées dans un même critère administratif. Une grille de mesure de l'éloignement à l'emploi assortie de conséquences sur le niveau de l'AAP pourrait être conçue à l'instar de la grille AGGIR qui permet de mesurer le degré d'autonomie d'un individu et d'en tirer des conséquences sur le niveau de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). La construction d'une telle grille dans le champ de l'autonomie a constitué un travail de long terme : d'abord pour déterminer les variables pertinentes de la perte d'autonomie puis, afin d'expérimenter le modèle avant

⁷⁰ Exception faite de Mayotte qui dispose d'un régime d'AAP spécifique.

généralisation définitive de la grille. Aussi, si la duplication de cette méthode dans le champ de l'emploi mérite d'être expertisé, ses résultats ne pourront être appréciés qu'à long terme.

Recommandation n°12 Initier les travaux d'objectivation d'une grille de l'éloignement à l'emploi assortie de modulations tarifaires en vue d'une réforme des aides aux postes

2. La réalisation d'une étude de comptabilité analytique portant sur un échantillon significatif et représentatif afin d'objectiver les coûts induits par l'accueil de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles par rapport à l'emploi d'un salarié intégré sur le marché du travail. La DGEFP a conduit une étude en 2010 faisant état d'une importante amplitude des écarts des coûts d'insertion qui concerne toutes les catégories de structures⁷¹. La mission a tenté de recomposer ces coûts en se basant sur un échantillonnage de documents comptables et financiers recueillis à l'occasion de ses déplacements. Cependant, il n'apparaît pas, en l'état de ses analyses, possible de fournir un montant ou même une fourchette qui permettrait de documenter, de façon suffisamment robuste, le niveau de financement public correspondant à la fonction d'insertion des SIAE.
La mission recommande donc de confier une étude à la Dares, qui pourrait, pour ce faire, s'appuyer sur les données contenues dans l'extranet de l'ASP auxquelles la mission n'a pu accéder sans que des raisons techniques ou juridiques de confidentialité puissent l'expliquer.

Recommandation n°13 Initier l'objectivation des coûts d'accompagnement social des SIAE via des travaux de comptabilité analytique

3. L'outillage des DDETS pour analyser la situation financière des SIAE et en tirer des conséquences sur le niveau de l'AAP exige de dégager du temps ETP (voir partie 4) et l'enrichissement proposé des SI existants afin de réaliser des restitutions et une analyse automatisée des données financières et comptables des SIAE. En effet, la mission a constaté des documents comptables et financiers conservés sous format papier, hétérogènes dans leur contenu et donc faiblement exploités par les services de l'Etat.

Un second scénario, que la mission estime techniquement atteignable dans des délais plus restreints que le premier, consisterait à adopter une approche modulaire en décomposant l'AAP en quatre composantes à laquelle serait adjointe une bonification « personnes en situation de grande exclusion » permettant de pérenniser dans l'AAP le financement des expérimentations telle que travail alternatif payé à la journée (Tapaj), Premières heures en chantier et Convergence.

Les pondérations ci-dessous sont proposées à titre indicatif⁷² :

- une composante socle (60 %), avec deux montants distincts respectivement applicables aux ACI/EI d'une part et ETTI/AI d'autre part⁷³ ;
- une composante développement de la capacité professionnelle (20 %), tenant compte de l'investissement de la structure dans l'accompagnement social et d'appui à la réalisation des formations ;

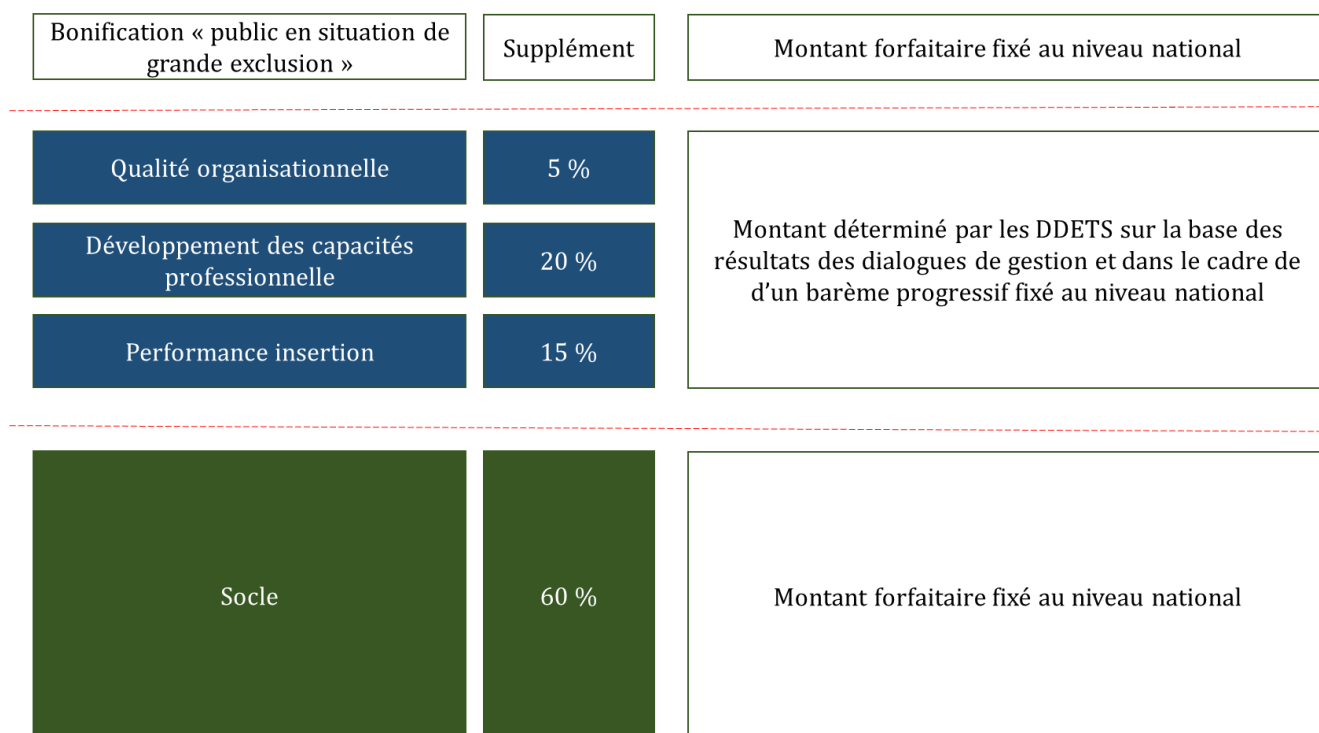
⁷¹ Voir rapport de 2012 : la DGEFP « a mis en évidence des écarts qui vont du simple au double (du simple au triple pour les AI) en prenant les 20 % des structures les moins chères et les 20 % des structures les plus chères. »

⁷² L'approche par composante est inspirée de la réforme du mode de financement de la psychiatrie initiée en 2021.

⁷³ Ce rapprochement par le mode de financement pourrait d'ailleurs constituer une première étape vers une réforme structurelle conduisant à fusionner ACI et EI d'une part et ETTI et AI d'autre part (voir conclusion).

- une composante performance à l’insertion dans l’emploi tenant compte des résultats de la SIAE au terme des parcours (15 %) ;
- une composante qualité du projet de la SIAE (5 %) tenant compte de la qualité organisationnelle de la SIAE par exemple à l’aune de ratios planchers d’encadrement à établir au niveau DGEFP.

Schéma 2 : Schématisation du scénario 2 proposé par la mission



Source : Mission

Au-delà de la détermination de la pondération de chacune de ces composantes, cette rénovation de l’AAP suppose :

- la détermination des montants socles correspondant à une compensation publique au titre de la moindre productivité supposée des salariés de l’IAE. La mission considère que le nivellement à la hausse est à exclure compte tenu d’une part, de l’absence de sous-jacents robustes ayant présidé à la détermination des montants des AAP en 2014 et d’autre part, de l’impact qui en découlerait pour les finances publiques. Deux voies peuvent être suivies pour déterminer ces montants, soit au travers de la production d’une comptabilité analytique auprès d’un échantillon représentatif de SIAE, soit au travers de simulations des effets d’un montant fixé par convergence des montants ;
- la fixation d’une méthode d’évaluation du développement des aptitudes à l’emploi. La mission préconise de s’appuyer sur la grille d’évaluation qu’elle appelle de ses vœux et, dans l’attente de son édition, sur un outil inspiré du diagnostic de disponibilité à l’emploi développé par la FEI⁷⁴. L’analyse de l’évolution du positionnement du salarié dans le cadre de ce diagnostic

⁷⁴ PJ 2

contribuerait à rendre compte de la performance de l'accompagnement social prodigué par la SIAE et de son effort d'accompagnement pour la formation ;

- la fixation par la DGEFP de critères d'évaluation des attendus d'une SIAE (ratio d'encadrement, qualité documents et informations transmises aux financeurs, participation aux instances de gouvernance...). La DGEFP pourrait à cet effet s'appuyer sur le retour d'expérience des DREETS⁷⁵ ayant pour certaines, déjà normé certains de ces critères.

La mission recommande de ne pas donner suite à la demande de bonification de l'heure travaillée dans les filières en tension et dans les filières d'avenir portée par des réseaux.

Si des liens doivent être noués avec les entreprises de droit commun et en particulier dans les secteurs en tension dont la mission a rencontré des représentants, un lien mécanique entre le secteur du parcours en insertion et le secteur de l'embauche en entreprise de droit commun n'est ni observé ni à promouvoir. L'IAE vise à doter des personnes éloignées de l'emploi des savoir-faire et des savoir-être leur permettant de trouver un travail en entreprise et ce, quelle que soit la nature de l'activité. La mission considère que le conventionnement dans le cadre d'une stratégie territorialisée de l'IAE constitue l'outil pertinent pour favoriser l'adéquation entre IAE et secteurs en tension.

Enfin, indépendamment des scénarii recommandés, et tout en reconnaissant leur importance dans le maillage des zones rurales et dans l'insertion des femmes et l'inclusion de retraités, la mission préconise de ne pas donner suite à la demande de revalorisation de l'AAP des AI.

L'analyse du modèle économique des AI⁷⁶ montre en effet que les aides publiques (toutes APU) contribuent à garantir l'équilibre économique des AI. En effet, si l'AAP permet quasiment d'équilibrer l'équation économique des AI la marge étant légèrement déficitaire après AAP, elle devient excédentaire une fois prise en compte les financements des autres administrations publiques.

Par ailleurs, la mission retient de ses investigations et du questionnaire aux DDETS de profondes interrogations quant à la viabilité du modèle économique actuel des AI dont la normalisation⁷⁷ n'est par ailleurs pas totalement achevée. Elle considère qu'une réflexion *ad hoc* quant à l'objectif des AI mérite d'être conduite autour de la question de la réorientation des AI vers un dispositif assumant une fonction d'inclusion au travers des contrats pérennes (étudiants, retraités, femmes immigrées) et non d'insertion au travers d'un contrat tremplin qu'est l'IAE.

⁷⁵ Tel est le cas par exemple de la DRIETS Ile-de-France qui a fixé un ratio encadrant/ETP par nature d'activité pour tenir compte de la variabilité des exigences et risques professionnels auxquels un salarié en IAE pourrait être exposé. Les DDETS de la régions Ile-de-France vérifie le respect de ces ratios à l'occasion des dialogues de gestion le non-respect pouvant avoir des conséquences décisionnelles. Ainsi l'UD93 a indiqué refuser les demandes d'augmentation de postes conventionnés formulés par les SIAE ne respectant pas ces ratios planchers.

⁷⁶ Étude du cabinet EY Parthenon « Diagnostic et propositions relatives au modèle économique et financier des Associations Intermédiaires (AI) », mars 2022

⁷⁷ La mission a relevé sur l'ensemble des territoires visités des contrats de plus de 10 ans dans certaines AI alors même que l'IAE est censé être un dispositif temporaire, tremplin vers l'emploi.

Aides au poste et aide d'Etat

La Cour des comptes a, dans son dernier rapport public thématique sur l'IAE (janvier 2019) recommandé à la DGEFP de clarifier la doctrine applicable aux aides au poste (AAP) au regard du droit communautaire relatif aux aides d'Etat. En concertation avec la DGEFP et à l'occasion du lancement de l'actuelle mission, ces travaux ont été relancés. En l'état des choses, il apparaît très probable que les AAP puissent être comprises comme des aides d'Etat.

La question du régime permettant d'en garantir la conformité au droit communautaire se pose alors. Deux scénarios, non exclusifs sont à l'étude. D'une part, pour les ACI, la qualification de leurs activités de service d'intérêt économique général (SIEG) conformément à la jurisprudence Altmark. D'autre part, pour les autres SIAE, le placement sous le régime général d'exemption par catégorie n° 58982 (applicable aux aides bénéficiant aux entreprises adaptées) et dont la révision en 2023 pourrait être l'occasion de plaider une modification des critères permettant de couvrir le champ de l'IAE.

La mission prend note de l'avancée des travaux sur ce point. Si le risque de qualification d'aide d'Etat à l'initiative de la Commission paraît faible, le positionnement de consortiums de SIAE sur d'importants marchés publics de nature à concurrencer des PME invite à conduire les travaux en cours à leur terme.

3.3 Si le fonds de développement de l'inclusion a contribué à atténuer les effets de la crise sanitaire, sa stabilisation et le recentrage de sa doctrine d'emploi apparaissent désormais nécessaires

La mobilisation du FDI en 2020-2021 visait à atténuer l'impact de la crise sanitaire afin de préserver les objectifs de croissance de l'emploi portés par le Pacte d'ambition. Pour ce faire, un dispositif de soutien exceptionnel⁷⁸, doté de 380,8 M€ sur la période a été déployé. En 2020, ce FDI exceptionnel s'est traduit par deux niveaux d'intervention pour un budget de 218,3 M€. Un premier niveau de nature forfaitaire, gage de son déploiement rapide, était destiné à couvrir une part des pertes d'exploitation générées par la crise et les surcoûts liés au maintien de l'activité durant la période du confinement. Il a bénéficié à 3 831 SIAE pour un montant de 100,3 M€. Un second niveau, matérialisé par des appels à projets⁷⁹ pour un montant de 118 M€, visait à favoriser le positionnement des SIAE en tant qu'actrices d'une relance inclusive avec un objectif de création de 65 000 postes dans des structures existantes ou nouvelles. Cette dynamique financière a été maintenue en 2021 avec un budget en augmentation, porté à 150 M€, auquel s'ajoute une enveloppe de 12,5 M€ dédiée à la mobilité solidaire, soit 162,5 M€ au total. Selon le dernier décompte de la DGEFP, le FDI a permis d'une part, une augmentation de 10 % du nombre de structures⁸⁰ et d'autre part, la création de 28 292 emplois soit 43 % de l'objectif global⁸¹.

⁷⁸ L'instruction DGEFP/SDPAE/MIP-METH/2020/140 du 14 août 2020 relative à la mobilisation du FDI et du Fonds d'accompagnement à la transformation des entreprises adaptées (FATEA) en soutien aux entreprises sociales inclusives.

⁷⁹ Deux sous-enveloppes dédiés respectivement à des appels à projets régionaux et suprarégionaux.

⁸⁰ Créations permettant de passer de 3 800 structures en janvier 2017 à 4 250 en décembre 2021.

⁸¹ Données au 30 mars 2022 selon « Relinc » outil de suivi reposant sur les déclarations de SIAE.

Au terme de ces investigations, la mission considère qu'une réorientation du FDI tant dans son volume que dans sa doctrine d'emploi sont nécessaires pour au moins trois motifs.

En premier lieu, les résultats de ce bilan en termes de créations d'emplois doivent être regardés avec précaution en raison de la faiblesse méthodologique du suivi réalisé. D'une part, en raison de leur caractère déclaratif et partiel, les effets des investissements pouvant se matérialiser post 2022. D'autre part compte tenu de la fragilité de la méthode sur laquelle ils reposent. Ainsi, que le concédait un des opérateurs historiques de l'IAE « *d'un point de vue méthodologique il est impossible de savoir si les créations d'emplois relèvent de la croissance externe ou du FDI* », ce même opérateur indiquant considérer le FDI comme une « *obligation de moyens mais pas de résultats* ». Ce constat est implicitement partagé par les services déconcentrés de l'Etat qui se bornent à suivre l'exécution du FDI en crédits, faute d'une méthode permettant un suivi documenté en emploi. S'il paraît en effet délicat d'isoler l'effet de l'investissement permis par le FDI de ceux produits par des éléments exogènes, la mission relève toutefois qu'un pilotage plus fin aurait pu être déployé par la DGEFP. Un suivi normé sous l'angle de la nature des projets financés ou des secteurs d'activité aurait ainsi pu être mis en place. En l'absence, les services déconcentrés réalisent le *reporting* de façon hétérogène⁸², rendant impossible la réalisation d'un bilan quantitativement documenté.

En deuxième lieu, les entretiens réalisés conduisent à l'impossibilité d'exclure l'hypothèse selon laquelle ce FDI exceptionnel a alimenté un effet d'éviction. Les SIAE interrogées ont en effet unanimement relevé le caractère « *inespéré d'un tel investissement de l'Etat* », ce qui, considérant les délais de déploiement des appels à projets et l'ingénierie requise pour y répondre, interroge quant à la maturité des projets financés. Des SIAE ont ainsi pu financer des investissements matériels en tout état de cause programmés *via* le FDI.

En troisième lieu, la mobilisation du FDI au service d'un objectif quantitatif de création d'emploi contrevient au principe de bonne gestion des deniers publics. En effet, si la légitimité du concours de ces financements à l'atténuation des effets de la crise sanitaire n'est pas remise en cause, le fait d'y assortir un objectif quantitatif fixé en valeur absolu interroge. D'une part, en raison des limites méthodologiques susmentionnées qui ne permettent pas d'assurer une évaluation des résultats atteints et de garantir l'absence d'effet d'aubaine. D'autre part, en raison des effets mécaniques que la poursuite d'un tel objectif entraîne sur l'enveloppe dédiée aux aides aux postes, la cohérence voulant que le tendanciel intègre, à tout le moins en programmation, une hausse permettant de financer les AAP des postes projetés.

Compte tenu de ce qui précède, la mission recommande :

- la stabilisation sur la période de la LPFP 2023-2027 du volume du FDI autour de son montant de droit commun, option *a priori* retenue dans le cadre du PLF 2023⁸³. Cette retour à un volume de droit commun ne signifie pas pour autant une absence de visibilité pour l'écosystème de l'IAE, laquelle est essentielle pour stimuler les acteurs et prévenir les effets d'aubaine. Aussi, la mission suggère-t-elle de communiquer auprès de l'ensemble de l'écosystème sur la trajectoire pluriannuelle du FDI sous-jacente à la LPFP 2023-2027, étant entendu que ces montants ne sauraient être réputés acquis puisqu'ensuite réexaminés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Par ailleurs, tirant les conséquences de la gestion 2022, il conviendrait d'engager la procédure FDI au plus tard à la fin du premier semestre de l'année de permettre

⁸² Constat réalisé sur la base du recueil des tableaux de suivi du FDI 2020/2021 des DREETS que la mission n'a pu exploiter compte tenu de l'hétérogénéité des formats et informations. Compte tenu des difficultés méthodologiques et du calendrier d'investigations dans les territoires correspondant à la période de préparation de la fin de gestion, la mission n'a pas jugé pertinent d'alourdir le plan de charge des DREETS en sollicitant un reporting sur la base d'un document unique.

⁸³ Une dotation de 30 M€ est ainsi programmé sur le Programme 102 en PLF2023.

aux SIAE de présenter des projets de qualité et de ne pas porter atteinte à la qualité des dialogues de gestion⁸⁴ ;

- la réorientation de la doctrine d'emploi du FDI vers des objectifs qualitatifs d'amélioration de l'accompagnement social et de diversification stratégiques des activités. En cohérence avec les préconisations relatives à l'amélioration de l'accompagnement social des bénéficiaires de l'IAE et au déploiement de stratégies territoriale et sectorielle du développement de l'IAE, le FDI pourrait prioritairement être recentré sur deux axes. D'une part, la professionnalisation de la fonction d'accompagnement socioprofessionnel des structures (montée en compétence des permanents, incitation à la mutualisation de ces compétences entre SIAE⁸⁵). D'autre part, la diversification des activités permettant soit de consolider le modèle économique de la structure, soit d'assurer une adéquation entre nouvelle activité et secteurs stratégiques pour le territoire.

Recommandation n°14 Réorienter la doctrine d'emploi du FDI au profit d'actions d'amélioration de l'accompagnement social et de diversification des activités.

⁸⁴ Conséquence de la sortie tardive du FDI 2022, les DDETS ont conduit de concert le renouvellement de certaines des conventions pluriannuelles, les dialogues de gestion et la procédure d'attribution du FDI.

⁸⁵ Dans le Loiret, le réseau Demain 45 porte un dispositif de mutualisation des compétences d'accompagnement social et de relations aux entreprises au bénéfice de 14 SIAE. Deux postes dédiés ont ainsi été mutualisés, leur financement étant couvert par une contribution des structures prenantes.

4 L'insuffisante fluidité de la gestion administrative de l'IAE obère les capacités de pilotage stratégique des services déconcentrés

4.1 Si les acteurs tirent un bilan globalement positif du déploiement du « PASS IAE » et de la plateforme de l'inclusion, des améliorations demeurent nécessaires

4.1.1 La suppression de la procédure d'agrément au profit du « Pass IAE » a permis une fluidification notable des processus de recrutement sans dégrader *a priori* la qualité du ciblage

L'ensemble des acteurs (Pôle emploi, SIAE, bénéficiaires, DDETS) rencontrés par la mission se sont montrés satisfaits par l'allègement des procédures résultant de la suppression de l'agrément précédemment délivré par Pôle emploi au profit du PASS IAE délivré *via* la plateforme de l'inclusion (voir encadré). Les bénéfices de cette réforme profitent à l'ensemble de l'écosystème de l'IAE :

- les bénéficiaires de l'IAE ont vu leurs droits renforcés grâce à l'individualisation du PASS IAE désormais rattaché durant 24 mois à la personne et non plus à la structure comme l'était l'agrément ;
- les SIAE disposent, grâce à la faculté d'auto prescription⁸⁶ et sous réserve du respect des critères fixés par arrêté⁸⁷, d'un levier permettant de fluidifier les procédures de recrutement ;
- Pôle emploi a bénéficié d'un allègement de ses charges de gestion administrative, ce qui a permis, théoriquement, de recentrer les agents auparavant en charge du suivi des procédures d'agrément sur le cœur de métier de l'opérateur ;
- les DDETS, les SIAE et l'ASP ont également bénéficié de la simplification des démarches et de la fiabilisation des données permettant le déclenchement du versement des aides aux postes grâce à l'interconnexion directe de la plateforme de l'inclusion et de l'Extranet IAE de l'ASP⁸⁸.

⁸⁶ En 2021, 58 069 personnes sont entrées en IAE *via* l'auto-prescription. La campagne de contrôle par les DDETS, qui a porté sur 2532 candidatures fait selon la DGEFP « ressortir une bonne appropriation des critères par les SIAE ».

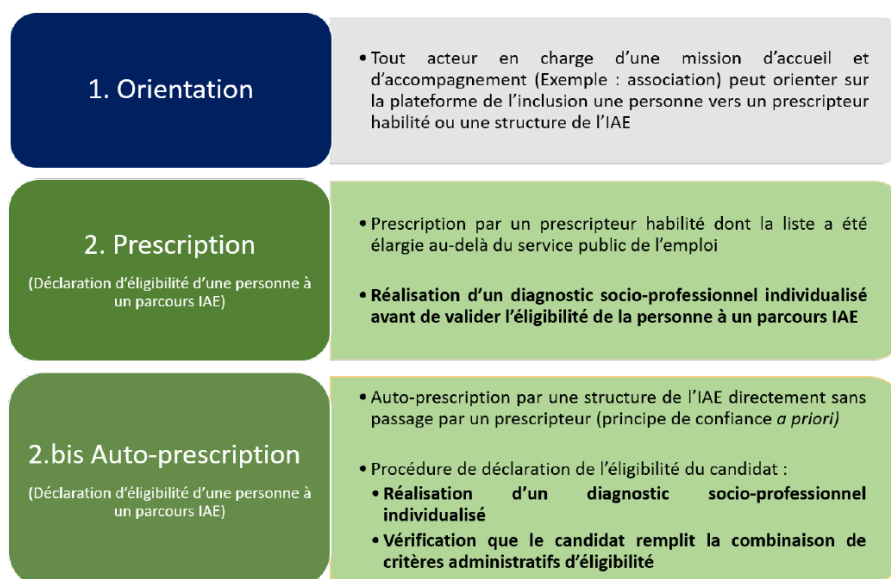
⁸⁷ Voir annexe 2 les critères fixés par l'arrêté du 1er septembre 2021 fixant la liste des critères d'éligibilité des personnes à un parcours d'insertion par l'activité économique et des prescripteurs mentionnés à l'article L. 5132-3 du code du travail.

⁸⁸ Voir schéma en annexe 3

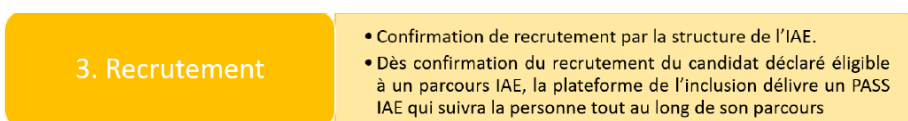
Le PASS IAE et la plateforme de l'inclusion

Depuis la suppression de la procédure d'agrément des candidats par Pôle emploi, l'ouverture d'un parcours d'insertion peut se faire soit par un prescripteur habilité, sur la base d'un diagnostic socioprofessionnel, soit en auto-prescription par la SIAE, sur la base d'un diagnostic socioprofessionnel et sous réserve du strict respect de critères administratifs. L'auto-prescription qui constitue une marque de confiance *a priori* s'accompagne d'un contrôle *a posteriori*, effectué par les DDETS, obligation étant faite aux SIAE de conserver les pièces justificatives durant 24 mois. Ce contrôle doit porter chaque année sur 30 % des SIAE, dans le cadre d'un échantillonnage aléatoire, la première vague ayant été engagée au printemps⁸⁹. En cas d'irrégularités, les SIAE pourront faire l'objet d'un retrait temporaire de leur capacité d'auto-prescription, de tout ou partie de l'aide au poste, voire d'un déconventionnement.

Orientation et prescription d'un parcours d'insertion par l'activité économique



Une fois la prescription réalisée, l'entrée dans le parcours d'insertion est matérialisée par la délivrance d'un PASS IAE. Ce dernier est délivré automatiquement par la plateforme de l'inclusion dès lors que la procédure de prescription est validée et que la structure a déclaré sa volonté de recruter le candidat.



Contrairement à l'agrément qui était rattaché au contrat et donc à la structure de l'IAE, le PASS IAE est rattaché à la personne pour une durée de 24 mois à compter du début du premier contrat. Ainsi, en cas de suspension puis de reprise du parcours dans cet intervalle, le candidat n'aura pas besoin de solliciter un nouveau PASS IAE.

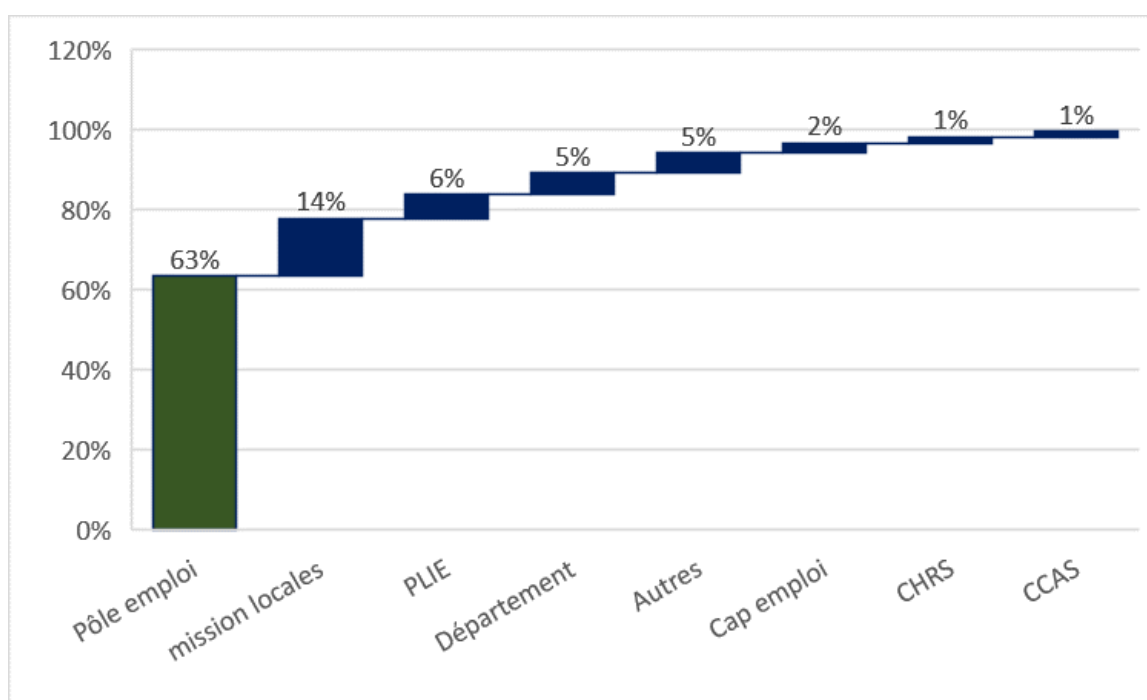
Guichet unique de la délivrance des PASS IAE, la plateforme de l'inclusion agrège, en outre, les données relatives aux contrats et assure leur transmission à l'ASP aux fins de décaissement des sommes dues aux SIAE au titre des aides au poste.

⁸⁹ Instruction DGEFP du 5 avril 2022 relative à la mise en œuvre opérationnelle du contrôle a posteriori des recrutements en auto-prescription prévu par les articles R. 5132-1-12 à R. 5132-1-17 du code du travail.

La disparation du monopole de la délivrance d'un agrément par Pôle emploi ne s'est pas traduite par un retrait de l'opérateur dans son rôle de prescripteur. Les données de la plateforme de l'inclusion montrent en effet que Pôle emploi demeure le principal prescripteur de parcours en IAE : en 2022, 63 % des prescriptions étaient le fait de l'opérateur (graphique 23).

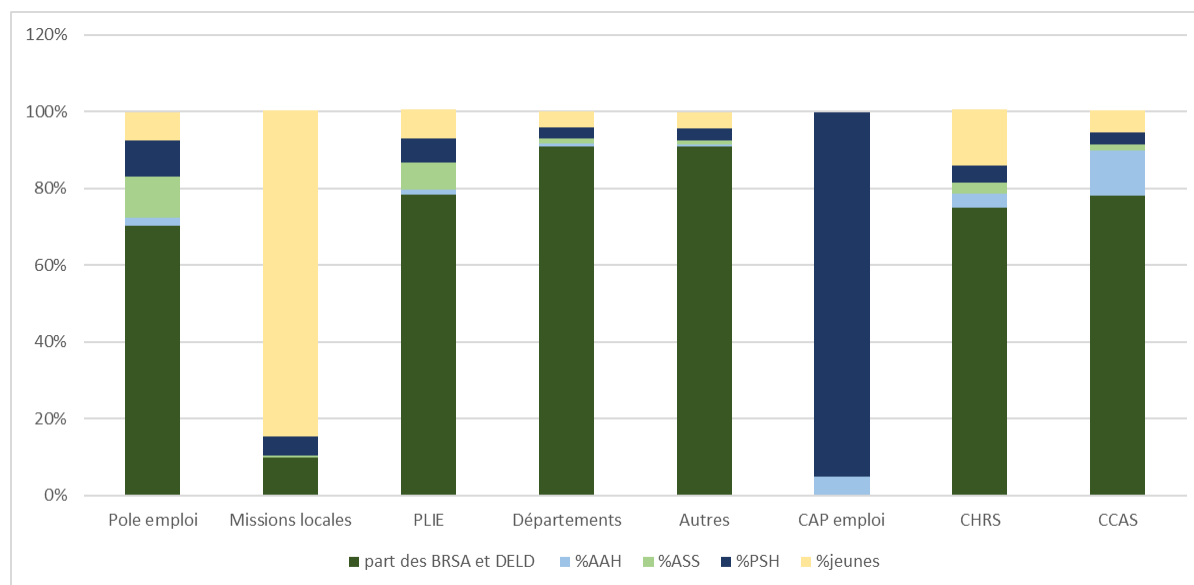
Si l'ouverture de la prescription à d'autres acteurs que Pôle emploi pouvait laisser craindre une dégradation de la qualité du ciblage, les données de la plateforme de l'inclusion montrent au contraire un ciblage sur les publics cible de l'IAE. Ainsi, hormis les Missions locales et Cap emploi qui prescrivent majoritairement des parcours aux jeunes (85 %) et personnes en situation de handicap (95 %) conformément à leurs objets respectifs, les bénéficiaires du RSA et des DELD constitue la part prépondérante chez l'ensemble des autres prescripteurs (graphique 24).

Graphique 23 : Poids des différents prescripteurs de parcours IAE en 2022



Source : Plateforme de l'inclusion – retraitement mission

Graphique 24 : Profil type des candidats bénéficiant d'une prescription par type de prescripteurs (exprimé en %)



Source : Plateforme de l'inclusion – retraitement mission

Certains acteurs, nationaux et territoriaux, regrettent toutefois que cette réforme se soit traduite par un désengagement de Pôle emploi alors même que l'opérateur devrait avoir un rôle clé dans la construction des parcours des bénéficiaires de l'IAE depuis l'entrée en parcours *via* la prescription jusqu'à la sortie *via* le lien avec les entreprises ou l'orientation vers des formations qualifiantes. La mission note qu'il appartient aux services déconcentrés de veiller à préserver l'implication de Pôle emploi dans l'IAE dont les bénéficiaires demeurent des demandeurs d'emplois dont il convient d'accompagner l'insertion dans le cadre et au terme de leur parcours.

4.1.2 Les retours utilisateurs montrent l'existence d'amélioration du service offert par la plateforme de l'inclusion

La mission relève qu'il existe des marges de progrès en termes de promotion de la plateforme de l'inclusion, notamment auprès des prescripteurs habilités. Quatre motifs expliquent ce défaut d'appropriation : une méconnaissance de la plateforme et même parfois par les prescripteurs, une absence de familiarité avec l'outil numérique, une réticence à prendre la responsabilité de prescrire un parcours d'insertion, une double charge pour les travailleurs sociaux de conseils départementaux qui doivent saisir la prescription des BRSA sur la plateforme de l'inclusion et sur l'application métier du Département. Le renforcement de cette encore insuffisante appropriation devrait passer par la diffusion par les DDETS d'un guide à l'attention des nouveaux prescripteurs, co-construit par la DGEFP et la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS). La mission propose d'accompagner la diffusion du guide d'actions de communication et de formation favorisant l'interconnaissance. Elle suggère également d'examiner les conditions de l'interopérabilité de la plateforme de l'inclusion avec les principaux logiciels métiers utilisés par les départements.

Recommandation n°15 Examiner les conditions d'interopérabilité de la plateforme de l'inclusion avec les principaux logiciels métiers employés par les conseils départements

La procédure de validation de l'embauche d'un candidat par la plateforme de l'inclusion gagnerait également à être fluidifiée. Lorsque les SIAE entrent les données du candidat dont le numéro de sécurité sociale et le courriel, l'usage d'une adresse partagée est refusé, ce qui conduit à un blocage du recrutement ou bien à ouvrir une nouvelle adresse que la personne ne pourra ou ne saura pas

utiliser, ce qui est préjudiciable tant au candidat qu'à la SIAE. La mission considère que cette difficulté devrait pouvoir être surmontée dans la mesure où le numéro de sécurité sociale, unique et personnel, suffit à garantir l'absence de doublon. Plus largement, elle estime qu'un retour d'expérience utilisateurs serait bénéfique à l'amélioration continue de la plateforme de l'inclusion.

Recommandation n°16 Fluidifier la procédure de validation des recrutements sur la plateforme de l'inclusion

4.2 La redynamisation de la gouvernance territoriale de l'IAE exige un pilotage départemental décloisonné et recentré sur les missions stratégiques

4.2.1 Les réformes du service public de l'emploi et de l'organisation administrative de l'Etat offrent l'opportunité d'un pilotage décloisonné des dispositifs de l'inclusion

A l'instar des autres dispositifs de politique de l'emploi, l'IAE fait l'objet d'une comitologie territoriale spécifique. Sans préjuger des orientations à venir quant à la déclinaison opérationnelle de France Travail dans les territoires, la mission estime nécessaire de développer une approche intégrée des dispositifs de l'inclusion (IAE, EA, TZCLD, CJ...) dans le cadre d'une gouvernance unifiée. Une telle approche présenterait l'avantage de favoriser l'interconnaissance des acteurs et de limiter les effets adverses de dispositifs ciblant des publics aux caractéristiques proches.

Au niveau administratif, la création des DDETS⁹⁰ donne la possibilité de consolider les synergies entre acteurs de l'insertion dans l'emploi et ceux de la sphère sociale/logement. La fusion des unités départementales de l'emploi et du travail et des directions départementales de la cohésion sociale place, au sein d'un même service de l'Etat territorial, les dispositifs d'accompagnement des personnes en difficulté, de l'hébergement d'urgence à l'insertion par l'activité économique jusqu'à l'emploi. C'est donc l'ensemble du parcours d'insertion et d'accès à l'emploi qui est désormais suivi par les DDETS.

Plus d'un an et demi après cette mutation organisationnelle, la mission a pu constater que les changements n'ont pas encore produit les effets escomptés sur le champ de l'IAE d'autant que les équipes sont parfois encore éclatées sur des sites distincts.

Les DDETS rencontrés ont unanimement indiqué n'avoir pas été en mesure de bien faire connaître les nouvelles possibilités de prescription d'un PASS IAE aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et aux autres acteurs du logement. Or, ces acteurs sont en contact direct avec des publics dont le profil correspond au cœur de cible de l'IAE (DETELD sans logement, primo-arrivants, personnes présentant des addictions...) et dont la part, compte tenu de la conjoncture de l'emploi, devrait croître dans les effectifs de l'IAE. Il apparaît essentiel à la mission de faire de l'année 2023 une phase de promotion de l'IAE auprès de ces prescripteurs potentiels, que ce soit par des informations spécifiques ou en associant ces acteurs aux réunions des CDIAE.

Par ailleurs, alors que le logement est identifié comme l'un des principaux freins à l'emploi, la moitié des DDETS répondantes au questionnaire de la mission mentionnent l'absence d'association ou d'implication des acteurs du logement dans l'IAE. Dans les cas où la préoccupation du logement est bien couplée à celle de l'insertion, la mission relève dans les départements visités que c'est quasi

⁹⁰ Depuis le 1er avril 2021 ont été créées au niveau régional les direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et, au niveau départemental les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), la fusion des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et des unités départementales (UD) de la DIRECCTE. Ces créations correspondent à la seconde phase de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat.

exclusivement au travers de la dimension hébergement par nature temporaire, c'est-à-dire à rebours des orientations du plan Logement d'abord⁹¹.

Des leviers insuffisamment mobilisés et pourtant de nature à favoriser l'accès au logement durable de personnes en parcours d'insertion dans l'emploi existant, au sein des services de l'Etat, que ce soit la mobilisation de la compétence réservataire de logement social du préfet⁹² ou le développement d'un service d'intermédiation locative destiné aux salariés de l'IAE sans solution de logement pérenne. Une telle offre de service pourrait être contractualisée avec des associations partenaires de la DDETS financées à cet effet⁹³. Par ailleurs, les collectivités partenaires, au premier rang desquelles les conseils départementaux, peuvent être mobilisées. L'un des Conseils départementaux rencontré envisage ainsi de développer une compétence de réservataire de logement social au profit des BRSA dans le cadre du renouvellement des conventions d'utilité sociale (CUS) signées avec les deux bailleurs les plus importants du département.

Recommandation n°17 Diffuser la connaissance des leviers permettant de favoriser l'accès au logement des personnes en parcours d'insertion

4.2.2 Conformément à leur vocation originelle, les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique et les comités techniques d'animation méritent d'être respectivement repositionnés sur des fonctions stratégiques et de suivi des parcours

4.2.2.1 Cantonnés à un rôle d'enregistrement, les pourraient devenir le lieu privilégié de définition et pilotage d'une stratégie territoriale et sectorielle de l'IAE

Qualifiés fréquemment de « chambres d'enregistrement » sur les territoires visités par la mission, les CDIAE sont insuffisamment tournés vers l'élaboration d'une stratégie territoriale et sectorielle du développement de l'IAE pourtant au cœur de leur mission⁹⁴. Les prérogatives du CDIAE sont doubles au terme de l'article R. 5112-18 du code du travail : émettre des avis sur les demandes de conventionnement et de concours du FDI, déterminer les actions à conduire pour promouvoir l'IAE. Piloté par les DDETS, les CDIAE associent les collectivités territoriales, Pôle emploi, les représentants de l'IAE, des organisations professionnelles et interprofessionnelles d'employeurs et des organisations syndicales représentatives des salariés. Alors que sa composition en fait le lieu idéal d'élaboration d'une stratégie de promotion territoriale et sectorielle de l'IAE, près de 51% des DDETS répondantes indiquent ne pas avoir formalisé une telle stratégie, ce qui apparaît pourtant comme un préalable à l'usage efficient des crédits supplémentaires reçus dans le cadre du Pacte. Au total, les investigations font globalement ressortir des CDIAE centrés sur des problématiques de gestion. L'approbation du conventionnement initial et des évolutions en cours d'année, notamment après la bourse aux postes, l'attribution des crédits du FDI, le suivi des taux de consommation des structures constituent de fait le cœur de l'activité du CDIAE.

Tant les services de l'Etat que les représentants du secteur déplorent la situation actuelle des CDIAE dont le fonctionnement a, en outre, été heurté par la crise sanitaire.

⁹¹ Ce plan vise à passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement, avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

⁹² 8 % des DDETS répondantes au questionnaire de la mission mobilisent ce levier.

⁹³ La DDETS 45 estime ainsi qu'en 2023, ce sont 20 places qui pourraient être prises en charge.

⁹⁴ Article R5112-18 du code du Travail. Le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique 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.

Si les DDETS rencontrés indiquent qu'il leur revient d'impulser la redynamisation des CDIAE, la mission considère qu'une telle entreprise serait facilitée par la réunion d'au moins trois conditions. D'abord, une impulsion politique au travers d'une instruction de la DGEFP recommandant l'édiction d'un schéma départemental de promotion de l'IAE⁹⁵ doté d'une composante territoriale (maillage des zones sous-dotées) mais également sectorielle (développement d'activités stratégiques pour le territoire). Cette instruction servirait, en outre, de référence pour impulser et accompagner le changement auprès des équipes éprouvées par un sentiment « *d'incessant changement organisationnel* ». Ensuite, une incitation stratégico-financière au moyen du FDI dès lors que les investissements envisagés visent une diversification des activités en adéquation avec celles identifiées comme stratégiques pour le territoire car positionnées sur des filières porteuses ou structurantes pour le territoire. Enfin, un tel recentrage sur des missions stratégiques exige du temps ETP, ce qui suppose de décharger les équipes des tâches dépourvues de valeur ajoutée.

Recommandation n°18 Impulser l'édiction de schémas départementaux de promotion territoriale et sectorielle de l'IAE.

4.2.2.2 Les comités techniques d'animation gagneraient à être centrés sur le suivi des parcours

Aux termes de l'instruction 2014-2 du 5 février 2014⁹⁶, Pôle emploi est chargé de l'animation des CTA lesquels sont organisés par bassin d'emploi, maille pertinente pour assurer un suivi des parcours étroit en lien avec une connaissance fine des caractéristiques socio-économiques du territoire. Les CTA réunissent, suivant des temporalités variables⁹⁷, les DDETS, les SIAE et les autres acteurs locaux en vue d'améliorer les parcours des salariés en parcours d'insertion.

Véritable instrument de suivi des parcours individuels sur certains territoires, le CTA demeure soit en sommeil sur d'autres en raison de la suspension des réunions due à la crise sanitaire, soit se résume à des réunions d'informations descendantes portant sur l'offre de service de Pôle emploi⁹⁸.

Une telle pratique ne correspond ni aux besoins des bénéficiaires d'un suivi étroit de leur parcours, ni aux attentes des SIAE, qui expriment largement le besoin d'une instance de partage des pratiques professionnelles.

Alors que la direction générale de Pôle Emploi a indiqué à la mission son souhait de se retirer du pilotage des CTA en 2023, arguant que l'opérateur n'est plus prescripteur unique. Au terme de ses investigations de terrain et de son enquête auprès des DDETS⁹⁹, la mission considère au contraire impératif de préserver l'implication de Pôle emploi dans le pilotage des CTA. Compte tenu de l'ensemble des dispositifs suivis par les DDETS, il ne serait pas réaliste de leur confier le pilotage des CTA. En tant qu'opérateur en charge de l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emplois, Pôle emploi constitue l'acteur pertinent pour piloter les CTA.

Recommandation n°19 Préserver le pilotage des comités techniques d'accompagnement par Pôle emploi.

⁹⁵ Dans les départements où une telle stratégie existe, elle est partagée avec les membres du CDIAE et les autres cofinanciers (Conseil départemental, Métropole le cas échéant).

⁹⁶ Instruction 2014-2 du 5 février 2014 relative au pilotage des dispositifs de l'IAE ; Fiche 4 : la gouvernance locale de l'IAE.

⁹⁷ Dans le Loiret, Pôle emploi a adapté le calendrier des réunions à l'offre IAE et aux caractéristiques socio-économiques des bassins d'emploi : ainsi le CTA de Pithiviers se réunit une fois par semestre, ceux de Montargis et d'Orléans une fois par mois.

⁹⁸ Un interlocuteur de la mission a indiqué « *on se sent convoqués et obligés d'y aller pour avoir de façon descendante une présentation powerpoint de l'offre de service de Pôle emploi* ».

⁹⁹ Voir annexe 2 questionnaire DDETS.

4.3 Des mesures de simplification administrative permettraient de passer d'une gestion budgétaro-administrative archaïque à une logique d'évaluation

4.3.1 La simplification et la numérisation de la procédure de conventionnement permettrait un usage plus efficient des ressources humaines des DDETS

La procédure de conventionnement, qui constitue un préalable au versement des crédits publics par l'ASP, repose sur une procédure administrative archaïque et chronophage. Les entretiens conduits dans les DDETS et DRETS corroborent le diagnostic établi par les missions précédentes selon lequel les « *DDETS sont embourbées dans du papier administratif sans valeur ajoutée* ». La mission relève, en outre, que l'unique point mentionné par les DDETS, dans le questionnaire de la mission, a trait à la simplification de la procédure de conventionnement financier.

En l'état des pratiques, chaque SIAE signe une convention avec l'État et Pôle emploi après avis du CDIAE, pour une durée maximale de trois ans. Cette convention, assortie d'annexes financières annuelles, précise les caractéristiques des personnes accueillies, le montant des aides financières accordées, le nombre de postes qui seront subventionnés. Ces documents, dont la signature avant prise en compte par l'ASP repose sur un processus de courriers et parapheurs, font l'objet d'éventuels avenants à la hausse ou à la baisse dans le cadre de la gestion infra-annuelle. S'agissant de cette procédure, la mission s'étonne tant de la permanence d'une procédure non dématérialisée et ce, alors même que dans le cadre de la crise sanitaire, un circuit dématérialisé avait été déployé, que du caractère tripartite des conventions continuant d'associer Pôle emploi dont le monopole de prescription a pourtant disparu avec la suppression de l'agrément. Les investigations confirment sur ce point que, sans dénaturer la procédure, rien ne ferait obstacle à retirer Pôle emploi du champ des signataires pourvu qu'une notification lui soit fait *ex post*.

Or, faute d'une procédure allégée et numérisée, les ajustements opérés dans le cadre du pilotage infra-annuel arrivent parfois trop tard limitant sa portée. En effet, en moyenne, d'après les données recueillies par la mission auprès des DDETS rencontrées la signature d'un avenant pour une ACI, procédure la plus longue puisqu'elle fait parfois intervenir le Conseil départemental, requiert un délai de deux mois. Par ailleurs, alors que la convention revêt parfois un caractère pluriannuel, il n'est pas possible d'y associer des engagements financiers pluriannuels. Sans déroger au principe budgétaire de droit commun d'annualité¹⁰⁰, la mission considère possible d'adosser aux conventions pluriannuelles des annexes financières pluriannuelles, uniquement pour l'aide aux postes. Un tel modèle, qui existe dans le champ d'autres politiques publiques¹⁰¹, présenterait la double vertu de donner de la visibilité aux structures tout en réduisant la charge administrative des DDETS¹⁰². Afin de réduire le risque d'aubaine budgétaire pouvant en découler, cette pratique exige la définition préalable d'un cadre de recours partagé entre d'une part, la DGEFP et les DDETS et, d'autre part, la DGEFP et la Direction du budget.

La procédure actuelle, consommatrice de ressources financières et humaines¹⁰³, est de surcroît particulièrement chronophage et sans valeur ajoutée pour les agents des DDETS. Ces documents faisant l'objet de trois à quatre ajustements par an pour tirer les conséquences des CDIAE et des bourses aux postes, c'est un temps administratif conséquent qui est affecté au « *suivi des parapheurs* » au détriment des actions stratégiques (pilotage des instances, dialogue de gestion). En moyenne, sur la base des remontées du questionnaire, la mission estime que près de 2,5 ETP (encadrement inclus)

¹⁰⁰ Les annexes porteraient des engagements pluriannuels en autorisation d'engagement (AE).

¹⁰¹ Certaines associations œuvrant dans le champ de l'Education nationale bénéficient d'un conventionnement de subventions pluriannuelles du Programme 230 « Vie de l'élève ».

¹⁰² 69% des DDETS répondantes au questionnaire indiquent y être favorables.

¹⁰³ Dépenses de fonctionnement (papier, affranchissement...) et dépenses de personnel.

sont consacrés par DDETS à ces tâches administratives. S'il est délicat d'en déduire le nombre d'ETP pouvant être redéployés dans le périmètre IAE des DDETS, un tel calcul exigeant de tenir compte du dimensionnement variable de l'IAE selon les territoires (220 SIAE dans le Nord contre 10 dans l'Ain), il est cependant manifeste que des marges existent. Alors que nombre de DDETS ont déploré la dégradation de la qualité des dialogues de gestion (« *on arrive plus à les faire 100% en physique* ») par manque de temps ETP, il conviendrait de redéployer ce temps sur des missions stratégiques et porteuses de sens pour les agents et le service public.

Recommandation n°20 Simplifier et dématérialiser la procédure conventionnement des SIAE

Recommandation n°21 Expérimenter, sur deux années, avec un échantillon de directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités la conclusion d'annexes financières pluriannuelles

4.3.2 Les gains de temps devraient être prioritairement redéployés sur les missions de dialogue de gestion et de pilotage stratégique

La mission considère que le dialogue de gestion conduit par les DDETS est largement perfectible. En effet, la mission a constaté sur le terrain que le dialogue de gestion demeurerait une procédure très administrative, conduite suivant une qualité et une périodicité variables. Les dialogues de gestion décrits à la mission lors de ses déplacements demeurent essentiellement ciblés sur les objectifs de retour à l'emploi. Le déficit de temps - notamment en raison du caractère chronophage des procédures susmentionnées - et d'outillage - 48% des DDETS ayant déclaré ne pas être formées à l'analyse financière - ainsi que la pratique d'une modulation homogène largement dépourvue de lien avec les performances des structures expliquent la faiblesse des dialogues de gestion. Au total, la portée des dialogues de gestion paraît relativement limitée alors même qu'ils pourraient constituer un élément structurant des relations entre les financeurs et les structures.

Conséquence de dialogues de gestion ne permettant ni d'analyser le modèle économique des structures ni parfois de consacrer un temps suffisant à l'examen des conditions de travail des salariés en insertion, les cas de retrait de conventionnement sont infimes dans les départements visités. Les rares cas s'expliquent par des raisons économiques qui conduisent à l'abandon du projet d'insertion. En tout état de cause, aucun des cas présentés à la mission ne relevait d'un déconventionnement à l'initiative des services de l'Etat mais systématiquement de décisions prises par des DDETS placées devant le fait accompli. Or, la mission estime que le déconventionnement constitue un outil de pilotage qui devrait être utilisé de manière plus systématique vis-à-vis de structures inefficaces dans leur travail d'insertion et dont le modèle économique n'est pas viable.

Compte tenu des insuffisances constatées et de la croissance des moyens financiers dévolus à l'IAE et des objectifs poursuivis¹⁰⁴, la redynamisation des dialogues de gestion apparaît indispensable. Afin d'en renforcer la portée, la mission préconise de systématiser une approche combinant les objectifs de retour à l'emploi avec une analyse de la qualité et de l'efficacité des structures tant en termes socioprofessionnels¹⁰⁵ que financiers. En effet, le dialogue de gestion constitue l'outil à la maille la plus pertinente pour documenter la qualité de l'accompagnement social prodigué par une SIAE¹⁰⁶. Il constitue également l'étape pertinente pour procéder à une analyse de la gestion financière des SIAE, laquelle n'est que très rarement réalisée et ce, alors même que les DDETS disposent des informations

¹⁰⁴ Accompagnement socioprofessionnel avec donc une dimension sociale.

¹⁰⁵ Comme vu en partie 2, le taux de retour à l'emploi n'est pas suffisant pour juger de la capacité d'insertion d'une personne ni de la qualité de l'accompagnement prodigué par une SIAE.

¹⁰⁶ Des analyses qualitatives au travers des entretiens, de l'analyse d'échantillon de parcours, pourraient ainsi utilement compléter la pratique actuelle qui semble se borner à l'examen des ratios ETP en IAE/accompagnants.

requis¹⁰⁷. L'effectivité de la redynamisation des dialogues de gestion, telle que proposée par la mission exige de recentrer le travail des agents des DDETS. Le redéploiement du temps dégagé par la simplification administrative devra à cet effet s'accompagner de l'outillage des agents au moyen d'instructions méthodologiques et d'accès aux formations idoines.

La mission juge, en outre, pertinent de permettre aux DDETS d'organiser les dialogues de gestion, selon des intensités et temporalités différenciées. En effet, les DDETS visités indiquent en moyenne que plus d'un tiers des structures de leur département ne soulèvent pas de difficulté de suivi et pourraient n'être vues que tous les deux ans, hors événements exceptionnels. L'instauration de dialogues de gestion différenciés, approfondi et annuel ou allégé et biennuel favoriserait ainsi un recentrage des ressources humaines sur les structures exigeant un suivi approfondi (SIAE identifiées en difficultés financières ; SIAE nouvellement conventionnées ; SIAE porteuses d'un projet d'extension d'envergure...).

Recommandation n°22 Impulser la redynamisation des dialogues de gestion en permettant la tenue de dialogues différenciés (approfondi et annuel ou allégé et biennuel) suivant les caractéristiques de la SIAE.

¹⁰⁷ La mission note que ses constats témoignent de la validité persistante des résultats de la mission de 2014 qui indiquait que « la majorité des répondants (58 %) expliquaient ne pas utiliser de ratios types pour apprécier la situation financière des structures lors des dialogues de gestion et la très grande majorité (82 %) des répondants considéraient qu'ils ne sont pas suffisamment outillés pour examiner efficacement cette situation financière ».

CONCLUSION

Au terme de ses investigations, la mission recommande de passer du Pacte d'ambition pour l'IAE, centré sur des objectifs quantitatifs, à un Pacte de stabilisation de l'IAE centré sur des objectifs qualitatifs. Si 2023 et 2024 doivent avant tout permettre de conforter la confiance entre acteurs de l'écosystème en améliorant la qualité du pilotage, la remise à plat de l'aide au poste, principal instrument de financement public des SIAE, est nécessaire à moyen terme.

A plus long terme, et compte tenu du fait que les distinctions entre catégories de SIAE tendent à devenir moins évidentes, une véritable réflexion relative à l'architecture générale de l'IAE mériterait d'être engagée. Ainsi, exception faite des profils types des publics accueillis, les frontières entre ACI et EI sont moins nettes qu'il n'y paraît. ACI comme EI sont susceptibles d'intervenir dans les mêmes types d'activités tels que l'entretien des espaces verts, la récupération des déchets, le recyclage, le maraîchage. La distinction entre activités solvables et activités non solvables n'est pas opérante compte tenu de son caractère évolutif : les activités issues au départ de l'économie de l'insertion (recyclage des produits usagés, tri des déchets...) sur lesquelles les ACI s'étaient principalement positionnées, ont été progressivement reprises par les entreprises de l'économie classique à la faveur des préoccupations grandissantes au profit d'une croissance plus écologique. Enfin, la mission a relevé lors de ses investigations que le plafond de ressources issues de la commercialisation que les ACI ne peuvent théoriquement dépasser (30 %), et qui constitue une des principales différences entre ACI et EI, est en pratique souvent dépassé grâce au système de dérogation existant. De façon plus empirique, les investigations ont mis en évidence un positionnement des ETTI et des AI sur des activités analogues. Une analyse plus poussée des conditions de rapprochement de ces deux modèles mériterait d'être initiée à moyen terme afin de vérifier la pertinence d'une simplification de l'architecture de l'IAE.

Farida BELKHIR

Christine BRANCHU

SIGLES UTILISES

AAH : allocation adulte handicapé

ACI : Atelier et chantier d'insertion

AGEFIP : association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

AI : Association intermédiaire

ASP : Agence des services et de paiement

ASS : allocation de solidarité spécifique

ATA : allocation temporaire d'attente

AVISE : Agence d'ingénierie et de services pour entreprendre autrement

BEP : Brevet d'études professionnelles

BRSA : Bénéficiaire du revenu de solidarité active

CAP : certificat d'aptitude professionnelle

CAOM : Convention annuelle d'objectifs et de moyens

CDD : Contrat à durée déterminée

CDDI : Contrat à durée déterminée d'insertion

CDIAE : Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique

CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CIE : Conseil de l'Inclusion dans l'emploi

CIP : Chargé-e d'insertion professionnelle

COORACE : Coordination des associations des associations d'aides aux chômeurs pour l'emploi

CTA : Comité technique d'animation

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DB : Direction du Budget

DDETS : Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DREETS : Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

DELD : demandeurs d'emploi de longue durée

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DGEFP : Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

DLA : Dispositif local d'accompagnement

EA : Entreprise adaptée

EBE : entreprise à but d'emploi

EI : Entreprise d'insertion

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ETTI : Entreprise de travail temporaire d'insertion

EITI : Entreprises d'insertion par le travail indépendant

FEI : Fédération des entreprises d'insertion

FIPHFP : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

FLE : Français langue étrangère

FSE : Fonds social européen

IAE : Insertion par l'activité économique

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IGF : inspection générale des finances

OPCO : Opérateur de compétences

PEC : Parcours emploi compétences

PMSMP : Période de mise en situation en milieu professionnel

QPV : quartier prioritaire de la politique de la ville

RSA : Revenu de solidarité active

UNAI : Union nationale des associations intermédiaires

ZRR : zone de revitalisation rurale

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Ministère du Travail, du plein emploi et de l'insertion

Cabinet du Ministre

Bénédicte Legrand Jung, directrice de cabinet adjointe

Caroline Dekerle, conseillère en charge de l'insertion

Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

Thibaut Guilluy, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)

- Sous-direction des parcours d'accès à l'emploi/ mission d'insertion professionnelle

Fabrice Masi, sous-directeur

Cécile Charbaut, adjointe au sous-directeur

Emmanuel Martin-Blondet, chef de la mission d'insertion professionnel

Marie-Laure Vincent, adjointe au chef de la mission d'insertion professionnel

Marie Brunagel, chargée de mission grande pauvreté, entreprises adaptées, personnes placées sous-main de justice

- Sous-direction du Financement et de la Modernisation

Olivier Barrat, chef de la mission du pilotage et de la performance

Myriam Mesclon-Ravaud, directrice de projet service public de l'insertion et de l'emploi

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Chloé Tavant, Sous-Directrice du Suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Anaïs Le Gougec, Cheffe du Département Insertion Professionnelle

Claire-Lise Dubost, adjointe à la cheffe du Département insertion professionnelle

Julien Blasco, chargé d'étude, département insertion professionnelle

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Francis Bouyer, adjoint à la déléguée

Sarah Bartoli, directrice de projet service public de l'insertion et de l'emploi

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Jérôme Jumel, directeur adjoint à la directrice générale de la cohésion sociale

Denis DARNAND, sous-directeur en charge de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

GIP -Plateforme de l'inclusion

Arnaud Denoix, directeur

Eric Barthélémy, intrapreneur

Aurélie Marre, co responsable du pilotage

Pôle Emploi

Jean-Pierre Tabeur, Directeur des Services aux Demandeurs d'Emploi à la direction Générale

Ivane Squelbut, Directrice des Partenariats et de la Territorialisation à la direction Générale

Ministère de l'Economie et des Finances – Direction du budget

Marie Chancholle, sous-directrice de la 6ème sous-direction chargée des budgets des secteurs de la santé, de l'emploi et de la formation professionnelle, de la solidarité et de l'insertion ainsi que du suivi du financement de la sécurité sociale et des retraites

Olivier Dufreix, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

Ministère de la Justice

Albin Heuman, directeur de l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle (ATIGIP)

Lucie Charbonneau, adjointe au chef du service des politiques et de l'accompagnement par l'emploi (ATIGIP)

Agence des services et de paiement (ASP)

Sophie ChaizePpingaud, Directrice de la direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales

Claire Magne, chargée de mission contrôle interne

Jonathan Bouny, Chef du service Contractualisation et Assistance

Association d'ingénierie pour l'économie sociale et solidaire (AVISE)

Cécile Leclair, directrice générale

Diane Vanderstegen, chargée mission IAE pour le Dispositif local d'accompagnement (DLA)

Les acteurs de l'IAE

- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

Lise Combes, déléguée régionale Occitanie

Coline Derrreyfavre, chargée de mission emploi-IAE

- Groupe SOS

Jean-Marc Borello, Président du groupe SOS

Céline Peudénier, Chargée du secteur commerce et service, de l'inclusion professionnelle et des politiques RH

- Réseau Cocagne

Julien Adda, directeur

Carole Vinatier-Samba, administratrice du réseau et directrice d'un jardin en Isère

Julie Doizy, chargée de l'accompagnement social

- Vitamine T

André Dupont, président

Jean-Yves Doisy, directeur général

Mathieu Lagache, directeur du pôle stratégie- marketing- communication

- **Syndicat national des employeurs spécifiques d'insertion (Synesi)**

Eric Boyer, Président

Christian Tressec, délégué général du syndicat

- **ADECCO insertion**

Patrick Choux, directeur général de GROUPE ID'EES (Côte d'OR)

Camille Guezennec, directrice des relations institutionnelles du groupe ADECCO - lien entre le groupe et les pouvoirs publics ;

Sébastien Moriceau, directeur général d'HUMENDO

Jean François Connan, Directeur impact social et environnemental du groupe ADECCO. Fondateur d'Humando

- **Emmaüs France**

Thomas Ladreyt, délégué général adjoint

Yann Fradin, vice-président pour la branche Economie solidaire et insertion

- **Coordination des associations des associations d'aides aux chômeurs pour l'emploi (COORACE)**

Laurent Pinet, Président

Eric Beasse, secrétaire général

Marie Trezeguet : pôle ressource -développement et direction juridique

Adrien Riviere : chargé de plaidoyer.

- **Fédération des entreprises d'insertion (FEI -EI ETTI EITI)**

Luc de Gardelle, Président

Olivier Dupuis, Secrétaire général

Mathilde Ausort, chargée de mission plaidoyer

- **Mouvement des régies de quartier**

Tarek Daher, délégué général du mouvement des régies

Frédéric Fonton, trésorier, directeur de la Régie de Territoire du pays de Lunel (Hérault)

- **Union nationale des associations intermédiaires (UNAI)**

Christian de Brunier, Président

Christophe Cevasco, Délégué général

- **Chantier école**

David Horiot, Président

Alexandre Wolf, directeur national

Anne-Claire Lebastard, chargée de mission services aux territoires

Les opérateurs de compétence (OPCO)

Uniformation

Yann Van Acker, directeur

Marine M'Bedi, conseillère

Akto

Jean-Marie Glowacki, directeur Développement et ingénieries ·

Céline Allo, cheffe de Projets à la Direction Développement et Ingénieries

Constructys

Nathalie Lathaud, directrice régionale – Constructys Auvergne – Rhône-Alpes

Christina Webb, chargée de la mobilisation des financements extérieurs au niveau national

Convergence et Premières heures en Chantier

Remy Tricart, directeur

Sophie Roche, directrice adjointe

Les branches professionnelles et entreprises

Fédération Nationale des Travaux Publics

Joëlle Hélénon, directrice de la Formation et de la Santé-Sécurité

Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM)

David Derre, directeur Emploi Formation

Eric Daliguet, délégué général de l'UIMM Alsace

Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)

Lorenzo Dri, directeur emploi formation et conditions de travail

Grégory Hulin, directeur emploi et formation au groupement national des indépendants hôtellerie et restauration (GNI)

Thierry Boukarbila (FGTA-FO, membre de la commission nationale de l'emploi de l'industrie hôtelière (CPNE)

Céline Giraud (CFE-CGC), membre de la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE) de l'industrie hôtelière

Kéolis

Anne Lieure, directrice des relations institutionnelles

Avrile Foras, directrice adjointe des ressources humaines - Keolis Lyon

Constance Bussereau, responsable de projet Keolis

Région Centre Val de Loire

DREETS

Stève Billaud, directeur adjoint, chef du pôle ZEC

Marika Petit, cheffe de service accès et retour à l'emploi

Conseil régional

Valérie Laurent, cheffe de service « structuration de l'offre » à la direction de la formation

Gwenaëlle Lassigny, chargée de mission Contractualisations partenariales

DDETS du Loiret

Géraud Tardif, directeur

Jean-Marc Dufrois, directeur adjoint

Sabrina Martinet, chargée de mission insertion

Conseil départemental

Eric Coulon, directeur de l'habitat et de l'insertion

Pôle emploi

Patrick Boissy, directeur

Sylvie Albert, directrice adjointe Orléans Ouest

Najoua El Ghelbzouri, conseillère

Hélène Echeberria, conseillère Orléans Ouest, référente IAE

Nathalie Pajot, responsable d'équipe Orléans Ouest

Françoise Boursault, chargée de mission partenariat Direction Territoriale Loiret

Les structures IAE

Envie (EI)

François Dony, directeur

Aude Lorrain, chargée d'accompagnement socio professionnel

Eve Delanoë, chargée d'accompagnement socio professionnel

Alice Grevot, assistante de direction et de la direction des ressources humaines

Table ronde des structures

Respire

Marie Chambonneau, présidente

Humando

Laetitia Renault, directeur du développement

Florence Vedrines, directrice de la zone Centre Val de Loire-Pays de Loire

Mylène Moreau, comptable

DS Loiret

Marie Wirtz, coordinatrice départementale

A2I

Annabelle Parcineau, chargée d'insertion

Le Tremplin

Anne Genty, responsable administrative et financière

Aabraysie développement

Thierry Posnic, directeur Transport

Claude Lemarié, trésorier

ALPEJ

Chantal Marquis, présidente

Clémentine Cavalli, directrice

Saveurs et talents

Joëlle Richard, présidente

Marc Loaêc, directeur

Région Hauts de France

DREETS

Patrick Olivier, directeur régional

Christophe Coudert, directeur régional adjoint, en charge du pôle Entreprises - Emploi - Compétences

Véronique Thibaut, responsable du service insertion professionnelle

Kag Sanoussi, chef de cabinet adjoint

Département du Nord

DDETS

Jacques Testa, directeur adjoint

Hugues Versaevel, responsable du pôle Inclusion et emploi

Catherine Mayeur, responsable du service Inclusion Lille

Brahim Boukfilen, responsable du service Inclusion Valenciennes

Conseil départemental

Marie-Hélène Gorillot-Bernard, Directrice de l'insertion professionnelle et de la lutte contre les exclusions

Eve Coulon, responsable du service insertion et accès à l'emploi

Virginie Dumeste, chargée de mission insertion par l'activité

Pôle emploi, direction territoriale

Séverine Lelong, directrice territoriale

Zohra Elbasri, responsable des partenariats à la direction des opérations de la direction régionale de Pôle emploi Hauts de France

Emmanuel Daveluy, chargé de mission

Les structures IAE

ABEJ solidarité

Benoît Maluha, directeur du pôle insertion par l'activité économique

Valérie Vercruysse, conseillère en insertion sociale et professionnelle

Sophie Ruelle, conseillère en insertion sociale et professionnelle

Vita service-Vitamines T

Dimitri Fiumene, conseiller en insertion sociale et professionnelle

Dimitri D, salarié en insertion

Interm'aide

Alexandre Jedda, Directeur général Pôle Interm'aide

Ton Orhan, directeur du développement

Mireille Verheye, conseillère en insertion sociale et professionnelle

Cindy D, salariée en insertion

IRIS Environnement

Mohamed Benihia, directeur

Nancy Grodoski, coordinatrice

Melissa Prouveur, encadrante technique d'insertion

Département du Pas de Calais

DDETS

Nathalie Chaumette, directrice

Fabrice Ringeval, directeur adjoint

Patrick Debruyne, responsable du Pôle Appui à la Stratégie

Isabelle Hanot, chargée de mission en appui du Pôle insertion par l'activité économique

Jean Boitel, gestionnaire IAE

Aurélie Paillot, gestionnaire IAE

Conseil départemental

Sabine Despierre, directrice des politiques d'inclusion durable

Jérôme Pruvost, chef du service insertion et emploi

Christelle Scaps, responsable de la mission mobilisation vers l'emploi

Pôle emploi

Emmanuelle Leroy, directrice territoriale

Oliver Lemaire, chargée de mission IAE à la direction territoriale

ADDS

Nordine Boukhateb, directeur

MSD

Virginie Thirard, directrice

Karine Pouille, conseillère en insertion professionnelle

Jean-Michel Desloges, encadrant technique

Janus (Vitamine T)

Sabrina Vaillant, directrice

Hélène Buchewald, conseillère pour l'emploi de l'agence de Carvin

Région Ile de France

DREETS

Benjamin Leperchey, directeur régional adjoint de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, chargé des fonctions de responsable du pôle « entreprises, emploi, solidarités »

Sophie Hug, directrice de cabinet

Département Seine et Marne

DDETS

Alain Bleton, directeur

Frédéric Jalmain, directeur adjoint

Justine Josso, Cheffe du pôle Protection et Insertion

Nadine Mikolajki, Cheffe du service insertion socioprofessionnelle des adultes

Aurélie Ghazouani, Adjointe à la cheffe du service insertion socioprofessionnelle des adultes

Marie-Christine Boulanger, gestionnaire IAE

Nathalie Bunisser, gestionnaire IAE

Nadéra Zéghoudi, gestionnaire IAE

Conseil départemental

Chloé Sorel, secrétaire générale adjointe à la direction générale de la solidarité

Sonia Derdiri, directrice de l'insertion, de l'habitat et de la cohésion sociale

Florent Louise, conseillère technique

Cécile Vedel, chargée de projet IAE

Caroline Amona, contrôleuse de gestion

Direction territoriale de Pôle emploi

Edouard Nicot, directeur territorial délégué 77 Nord

Caroline Dumont, chargée de mission

SIAE

Etienne Falise, directeur de l'entreprise intermédiaire (EI) « Le Village potager »

Marie Domingues, assistante de direction et chargée d'accompagnement socioprofessionnel

Théo X, salarié en insertion devenu encadrant technique

X, salariée en insertion

Y, salarié en insertion

Département de la Seine Saint Denis

DDETS

Mélinda Marone, responsable du département protection et insertion des adultes

Guillaume Sanson, responsable du service IAE

Aude Clavel, chargée de suivi des SIAE de l'EPT de Plaine Commune

Carole Henry, chargée de suivi administratif

Myriam Girier-Dufournier chargée de mission des SIAE des EPT de Paris Terre d'Envol et de Grand Paris Grand Est

Estèle Taulet, chargée de mission des SIAE d'Est Ensemble

Anne Grangé, responsable du pôle Entreprises, Emploi, Solidarités

Conseil départemental

Benjamin Voisin, directeur général Pôle Solidarité

Anne Sophie Casteigt, directrice Emploi Insertion

Marie Christine Lesellier, directrice adjointe en charge de l'ESS, du développement économique emploi et insertion Paris Terre d'Envol

Sylvia Letrant, cheffe du bureau ESS-IAE

Table ronde des structures et des acteurs

Mélinda Marone, responsable du département protection et insertions des adultes

Bénédicte Dasneves, coordinatrice départementale Cap emploi

Marie Lucie Sciaru, co présidente Inser'Eco 93, directrice initiatives solidaires ACI

Hichem Azaïez, co président Inser' Eco 93, directeur régional Ile de France Humando

Justine Giraud, déléguée générale Inser' Eco 93

Mamadou Touré, co président Inser' Eco 93, directeur général de Self Interim

Jean Marc Brunet, directeur association Neptune

Manuel Bommet, dirigeant Entreprise Fastrod

Clémence Tranquy, chargé des financements Label Emmaüs

Mohammed Bensaber, responsable insertion

Mathieu Glaymann , co directeur de la régie de quartier de Saint Denis

Caroline Pitner, directrice AI- Ladamifa

Région Grand Est

DDREETS

Laurent Levent, directeur régional adjoint et responsable du pôle Solidarités, Compétences, Economie

Anne Matthey, Cheffe de l'Unité Insertion Sociale et Professionnelle, Service « Solidarités » Pôle Solidarités – Compétences – Economie

Lucien Jacquot, chargé de mission pour l'IAE

DDETS 67

Isabelle Guyot, directrice départementale

Sophie Schmidt, responsable du service IAE

Personnes qualifiées

Véronique Léon Saint Martin, inspectrice générale des affaires sociales

Jérôme Gallois, ex-président du collectif France emploi accompagné

Corine Cherubini, inspectrice générale des affaires sociales

ANNEXE 1 : Modélisation des impacts régionaux du modèle d'allocation des ressources proposée par la mission

	Données DGEFP		Hypothèses schéma 1	
	Notifié 2021	Notifié 2022	En 2022	Variations par rapport à l'existant
Auvergne-Rhône-Alpes	120,9 M€	137,2 M€	128,3 M€	-8,9 M€
Bourgogne-Franche-Comté	62,2 M€	62,2 M€	57,2 M€	-5,0 M€
Bretagne	35,8 M€	38,8 M€	40,7 M€	1,9 M€
Centre-Val-de-Loire	37,3 M€	37,3 M€	39,2 M€	1,8 M€
Corse	6,0 M€	7,0 M€	6,3 M€	-0,7 M€
Grand Est	133,5 M€	136,3 M€	125,1 M€	-11,2 M€
Hauts-de-France	182,6 M€	184,7 M€	161,8 M€	-22,9 M€
Île-de-France	114,7 M€	136,0 M€	153,4 M€	17,5 M€
Normandie	63,3 M€	63,9 M€	60,2 M€	-3,7 M€
Nouvelle-Aquitaine	100,9 M€	100,9 M€	102,7 M€	1,8 M€
Occitanie	74,8 M€	76,7 M€	89,9 M€	13,1 M€
Pays de la Loire	61,3 M€	61,3 M€	61,7 M€	0,4 M€
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	75,8 M€	78,0 M€	85,2 M€	7,2 M€
Guadeloupe	13,0 M€	12,7 M€	15,7 M€	3,0 M€
Guyane	5,9 M€	6,8 M€	7,1 M€	0,3 M€
La Réunion	21,9 M€	22,3 M€	29,9 M€	7,6 M€
Martinique	16,2 M€	17,8 M€	16,9 M€	-0,9 M€
Mayotte	7,8 M€	6,3 M€	4,9 M€	-1,4 M€
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,1 M€	0,1 M€	0,1 M€	0,0 M€
France entière	1 134,2 M€	1 186,3 M€	1 186,3 M€	0,0 M€

Source : Données DGEFP – retraitement mission

Précision méthodologique : la simulation réalisée par la mission repose sur les données de programmation transmises par la DGEFP. La pondération des critères a été modifiée ainsi que préconisée par la mission. En revanche, en l'état du modèle de calcul, il n'a pas été possible d'enrichir le critère de besoin social ainsi que suggéré.

ANNEXE 2 : Questionnaire aux DDETS

Principaux enseignements tirés de l'exploitation du questionnaire :

1. Gestion administrative de l'IAE :

- **La gestion administrative de l'IAE constitue un processus chronophage qui gagnerait à être simplifié** : 69% des DDETS répondantes indiquent être favorables à la possibilité de conclure, lorsque la situation s'y prête, des annexes financières pluriannuelles avec les SIAE. Les DDETS font également valoir la nécessité de « *s'affranchir de la transmission papier des annexes financières créées dans l'extranet ASP par la dématérialisation des signatures* » ;
- **Le pilotage stratégique n'est pas systématiquement formalisé au niveau départemental** : Près de 51% des DDETS indiquent ne pas avoir formalisé de stratégie de développement de l'IAE.
- **Les DDETS sont insuffisamment outillées pour conduire des dialogues de gestion fructueux**. 48 % déclarent ainsi ne pas être formées à l'analyse financière
- **Alors que la mobilité et le logement sont parmi les principaux freins périphériques à l'emploi selon les DDETS, très peu mobilisent les acteurs et outils existants afin de favoriser l'accès au logement des personnes en parcours d'insertion**. Ainsi, 46 % des DDETS répondantes déclarent ne pas impliquer les acteurs du logement au pilotage de l'IAE. Par ailleurs, seules 7 % des DDETS ont déjà recouru à la compétence réservataire de logement social du préfet.

2. Financement de l'IAE :

- **La modulation est largement critiquée par les DDETS**. Elles sont ainsi une majorité des répondantes à estimer que la modulation n'est ni juste (41%) ni transparente pour les SIAE (37 %), ni efficace pour l'administration (42 %).
- **Les AI sont identifiées par les DDETS comme des structures en difficulté et dont la normalisation est inachevée**. La majorité des DDETS répondantes estiment le niveau de l'aide au poste des AI insuffisant (58 %). Une plus grande majorité juge le modèle économique des AI fragile ou inadapté (75 %). Enfin, la majorité (43 % des répondantes) constatent des pratiques qui montrent que la normalisation du secteur des AI est loin d'être achevée (personnes avec des contrats supérieurs à la durée de l'IAE au sein des AI).

1. Gestion administrative de l'IAE (15 questions)

1.1 Conventonnement :

1. Existe-t-il un dossier unique de conventionnement Etat/CD dans votre département ?
oui/non
2. Mettez-vous en place un « surconventionnement » (c'est-à-dire un conventionnement au-delà des capacités à l'instar du surbooking) pour assurer la consommation de l'intégralité de vos crédits ? oui/non
3. Seriez-vous favorable à la possibilité de passer, au cas par cas, des annexes financières pluriannuelles avec les SIAE ? oui/non
4. Combien de SIAE sont conventionnées dans votre département ?
5. Combien d'ETP sont couverts par un financement dans votre département ?

1.2 Gouvernance et stratégie territoriales :

6. Disposez-vous d'un document qui présente la stratégie de développement de l'IAE territoriale et sectorielle ? oui/non
7. Si oui, la démarche est-elle partenariale ? Si oui, avec qui est-elle partagée ?
8. Quels critères utilisez-vous pour caractériser une zone blanche :
 - (a) critère géographique retenu par le niveau départemental :
 - La commune
 - Le bassin d'emploi
 - Autre (préciser)
 - (b) critère analytique retenu par le niveau départemental :
 - le nombre de SIAE déjà présente sur la zone (offre)
 - la part de BRSA ou DELD présent dans la zone (besoin)
 - autre (préciser)
9. Qui est pilote du CTA :
 - DDETS
 - Pôle Emploi
 - conjointement DDETS et Pôle Emploi
10. Les acteurs du logement sont-ils associés et impliqués dans l'IAE ? oui/non. Si oui, comment ?
11. La compétence réservataire de logement social du préfet est-elle parfois mobilisée au profit des bénéficiaires de l'IAE ? oui/non

1.3 Ressources humaines et techniques :

12. Combien d'ETP, encadrement inclus, sont consacrés au suivi IAE dans vos équipes de la DDETS : 1/2/3/4/5/6/7/8/9/10/plus (préciser)
13. Combien d'ETP, encadrement inclus, sont consacrés au suivi annexes financières ?
1/2/3/4/5/6/7/8/9/10/plus (préciser)
14. Avez-vous un accès direct :
 - au service POP : oui/non
 - à l'extranet de l'ASP : oui/non
15. Les équipes en charge de l'IAE sont-elles formées :
 - à l'analyse financière : oui / non
 - à la navigation dans l'extranet de l'ASP : oui/non

2. Financement de l'IAE (15 questions)

2.1 Aides aux postes

1. Jugez-vous le mécanisme de l'aide au poste : satisfaisant ? Insatisfaisant ?
2. Dans le calcul de l'aide au poste, la prise en compte de l'éloignement de l'emploi du public accueilli serait -elle pertinente ? Si oui, avec quels critères ? Si non, pourquoi ?
3. Une aide au poste fonction de la nature d'activité de la SIAE vous semble-t-elle un outil pertinent pour orienter l'activité des SIAE vers des secteurs stratégiques pour vos territoires ? Si oui, avec quels critères ? Si non, pourquoi ?
4. Estimez-vous le niveau de l'aide aux postes des AI :
 - suffisant
 - insuffisant
5. Estimez-vous que le modèle économique des AI est (plusieurs réponses possibles) :
 - adapté ou inadapté
 - fragile
 - concurrencé par les ETTI
6. Avez-vous déjà observé des personnes avec des contrats supérieurs à la durée de l'IAE au sein des AI ? Si oui, préciser sur quel type d'activité ?
7. Pensez-vous pertinent de fusionner AI et ETTI ?

2.2 FDI

8. Avez-vous eu notification du montant FDI 22 avant septembre 2022 : oui/non
9. Suivez-vous la concrétisation des engagements de création d'ETP dans le cadre des aides du FDI ?
10. Si oui suivant quelle périodicité ? Quelle méthode utilisez-vous ?

2.3 Part modulée

11. Le mode de fonctionnement de la part modulée vous semble-t-il :
 - juste pour les SIAE : oui/non
 - transparent pour les SIAE : oui/non
 - efficace pour l'administration : oui/non

2.4 FSE

12. Le FSE est-il sollicité par les SIAE de votre département ? Combien ? Par catégorie ?
13. Estimez-vous que les objectifs qui vous étaient fixés dans le cadre du Pacte seront atteints ? Si non, quelle est votre analyse ?

3. Parcours des bénéficiaires de l'IAE :

La durée maximale de parcours vous semble-t-elle :

- suffisante ? (préciser pourquoi)
- insuffisante ? (préciser pourquoi)

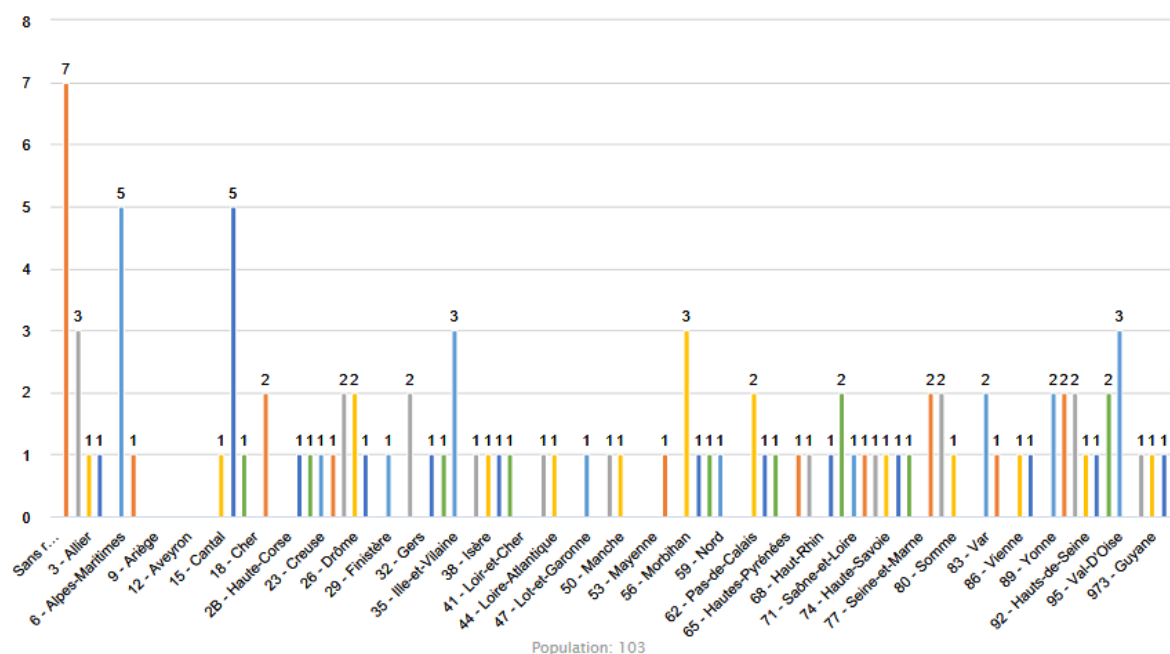
Parmi les freins suivants, quels sont les principaux freins à l'emploi que vous identifiez (classer de 1 à 5 par ordre d'importance, 1 étant le frein le plus répandu) :

- logement
- santé
- mobilité
- langue française
- garde d'enfants

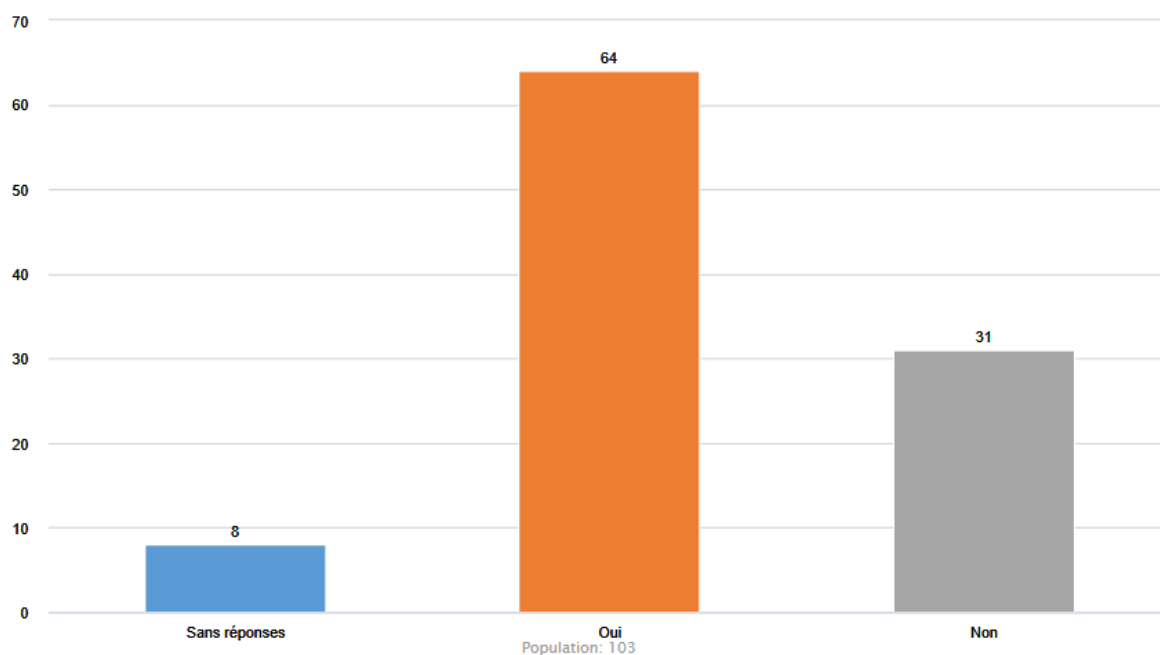
M2022-048 - Financement IAE

Auteur	IGAS-ENQUETES
Nom du filtre	Département choisi uniquement
Date de génération du rapport	27/10/2022 10:48:00

Département concerné :



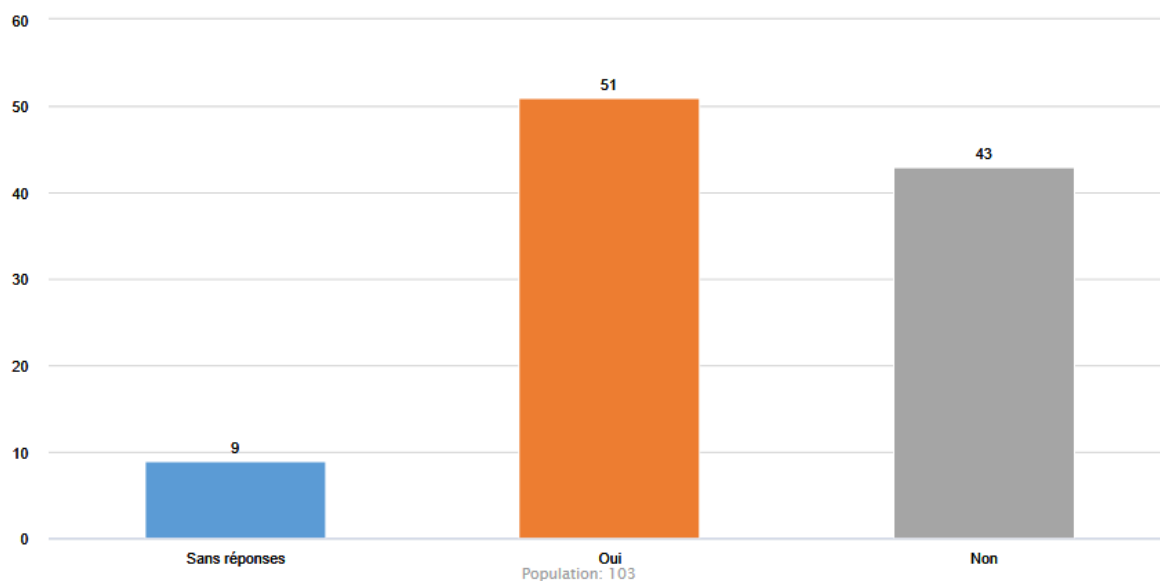
1. Existe-t-il un dossier unique de conventionnement Etat/CD dans votre département ?



Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	8	7,8 %
Oui	64	62,1 %
Non	31	30,1 %

Population: 103

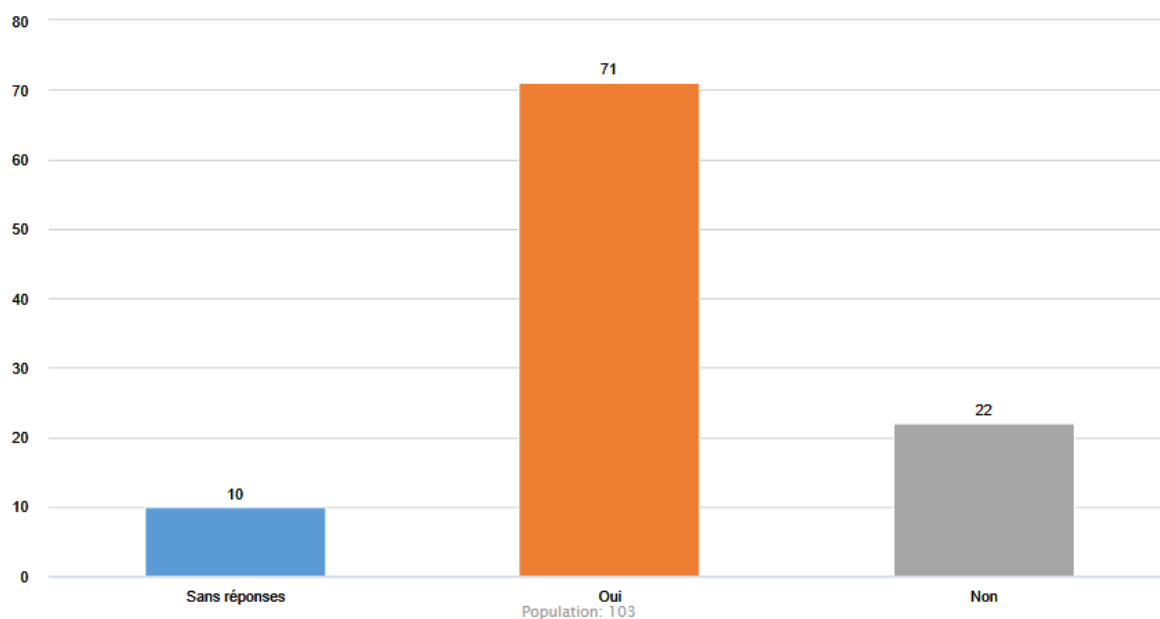
2. Mettez-vous en place un « surconventionnement » (c'est-à-dire un conventionnement au-delà des capacités à l'instar du surbooking) pour assurer la consommation de l'intégralité de vos crédits ?



Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	9	8,7 %
Oui	51	49,5 %
Non	43	41,7 %

Population: 103

3. Seriez-vous favorable à la possibilité de passer, au cas par cas, des annexes financières pluriannuelles avec les SIAE ?

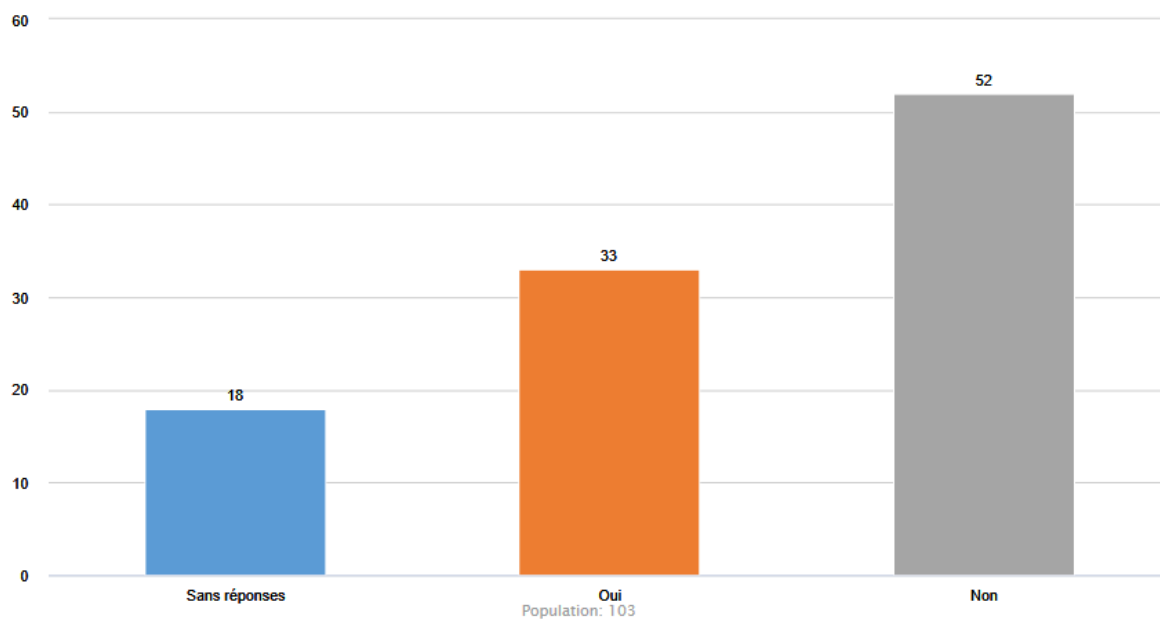


Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	10	9,7 %
Oui	71	68,9 %
Non	22	21,4 %

Population: 103

6. Disposez-vous d'un document qui présente la stratégie de développement de l'IAE territoriale et sectorielle ?

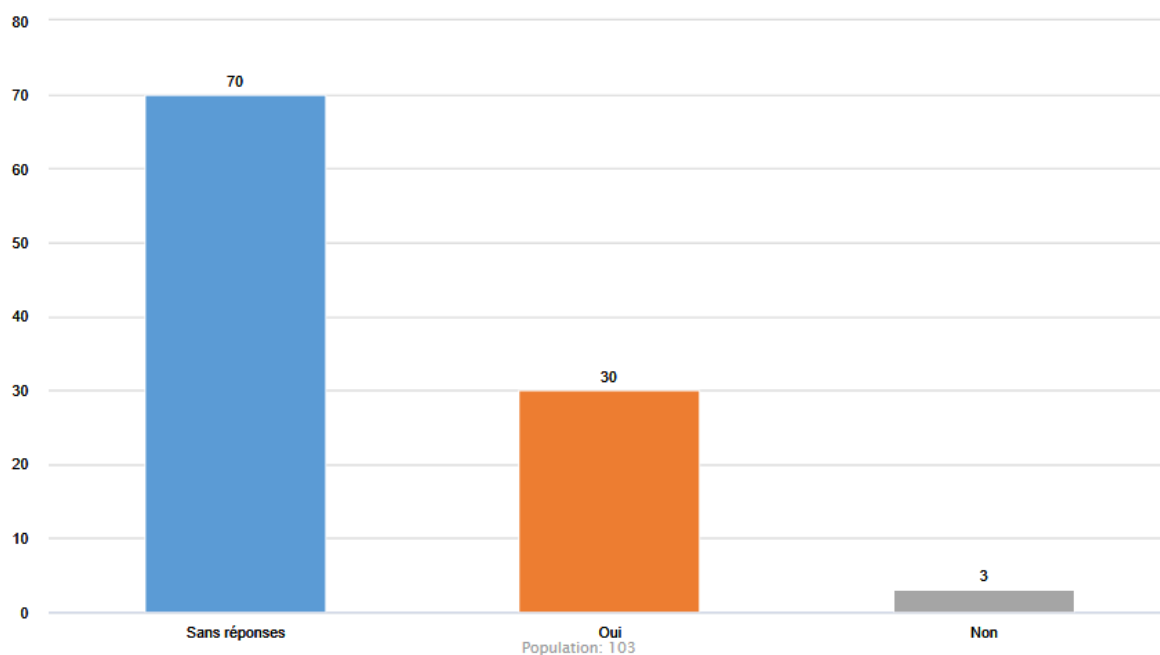


Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	18	17,5 %
Oui	33	32 %
Non	52	50,5 %

Population: 103

7. Si oui, la démarche est-elle partenariale ?

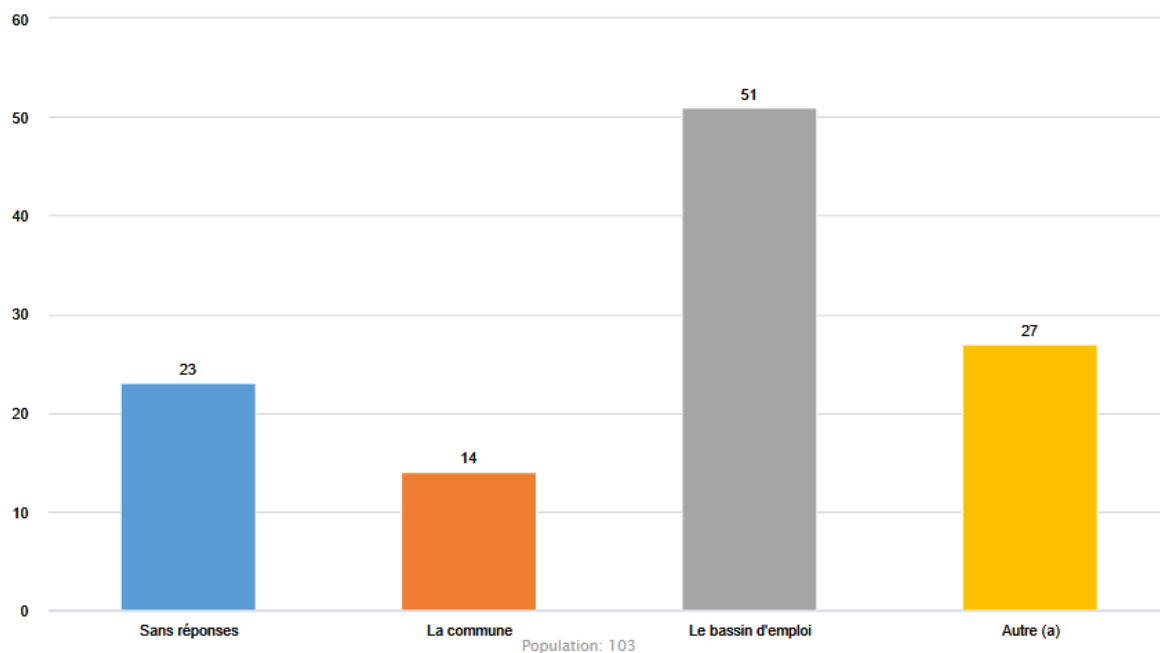


Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	70	68 %
Oui	30	29,1 %
Non	3	2,9 %

Population: 103

(a) critère géographique retenu par le niveau départemental :



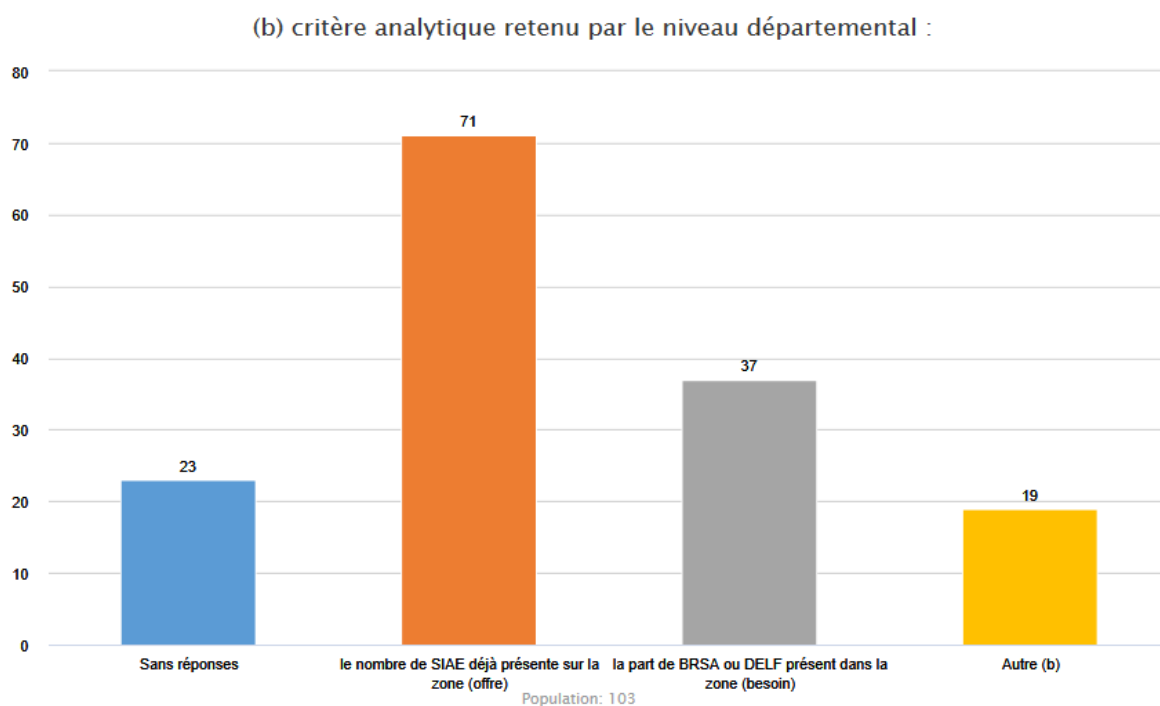
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	23	22,3 %
La commune	14	13,6 %
Le bassin d'emploi	51	49,5 %
Autre (a)	27	26,2 %

Population: 103

(b) critère analytique retenu par le niveau départemental :

Graphique



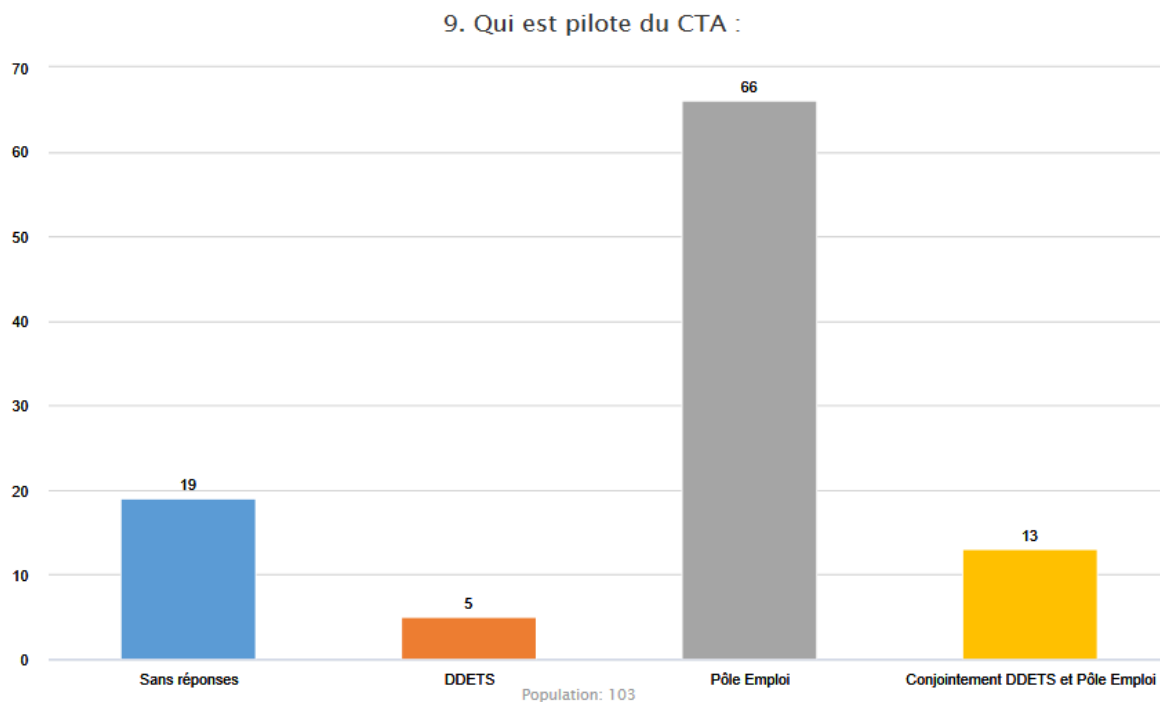
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	23	22,3 %
le nombre de SIAE déjà présente sur la zone (offre)	71	68,9 %
la part de BRSA ou DELD présent dans la zone (besoin)	37	35,9 %
Autre (b)	19	18,4 %

Population: 103

9. Qui est pilote du CTA :

Graphique



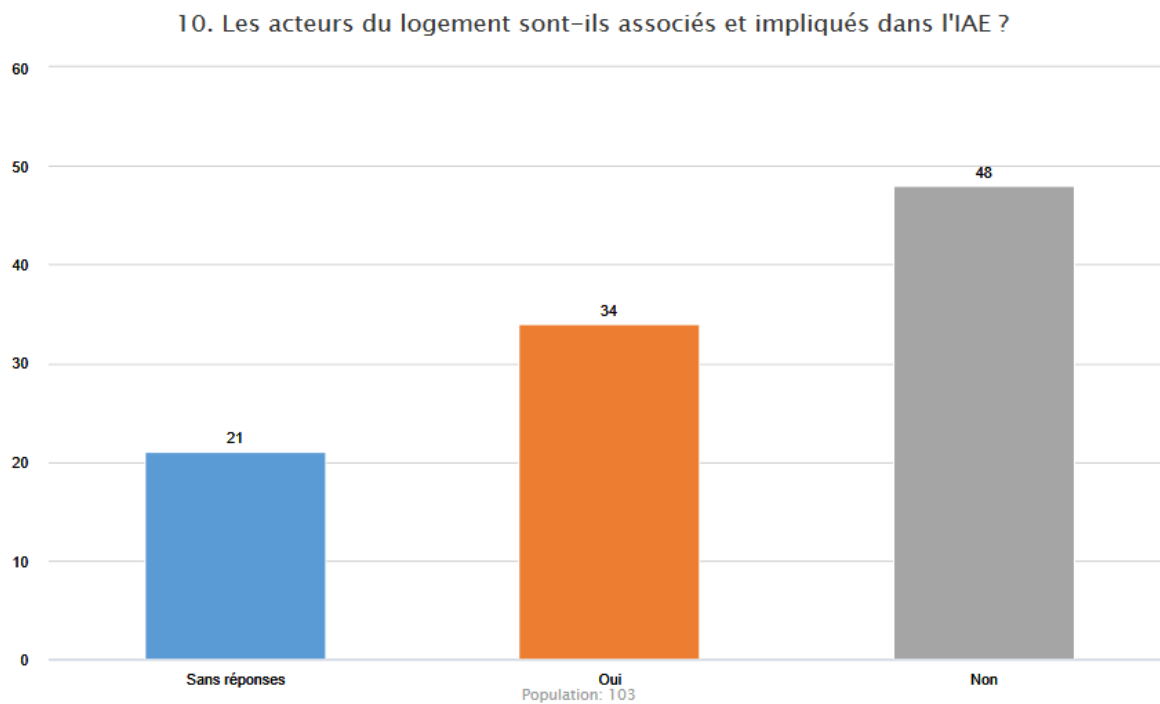
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	19	18,4 %
DDETS	5	4,9 %
Pôle Emploi	66	64,1 %
Conjointement DDETS et Pôle Emploi	13	12,6 %

Population: 103

10. Les acteurs du logement sont-ils associés et impliqués dans l'IAE ?

Graphique



Données

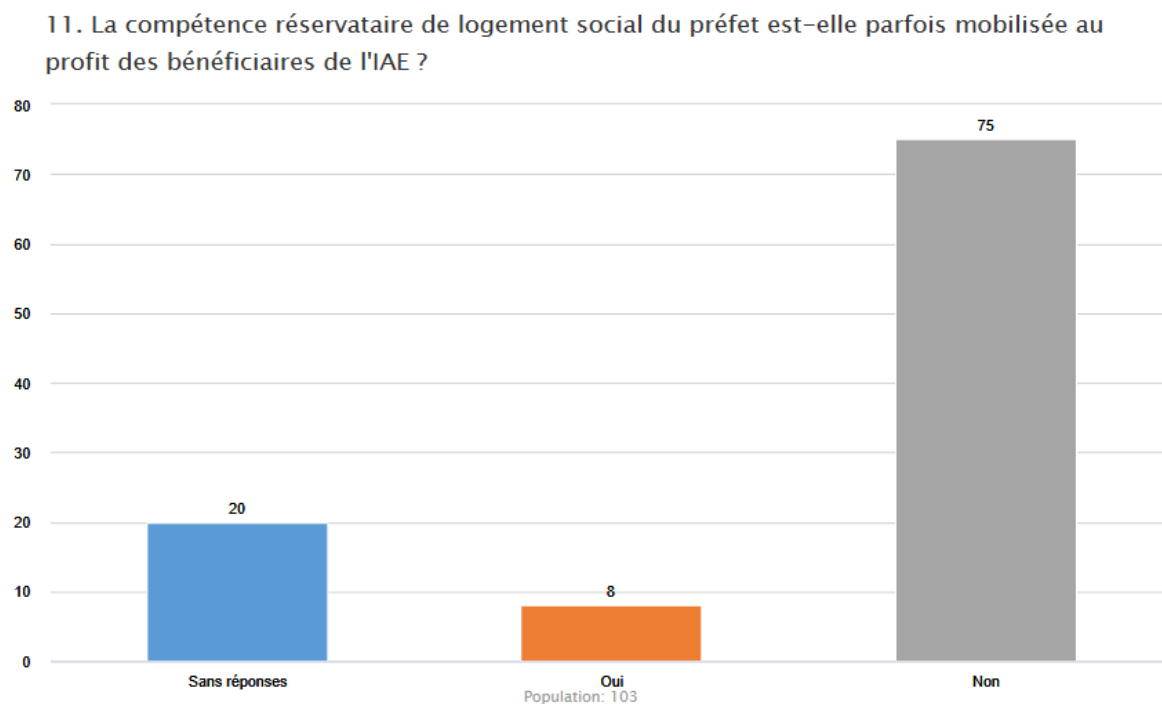
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	21	20,4 %
Oui	34	33 %
Non	48	46,6 %

Population: 103

10. bis Si oui, comment ?

11. La compétence réservataire de logement social du préfet est-elle parfois mobilisée au profit des bénéficiaires de l'IAE ?

Graphique



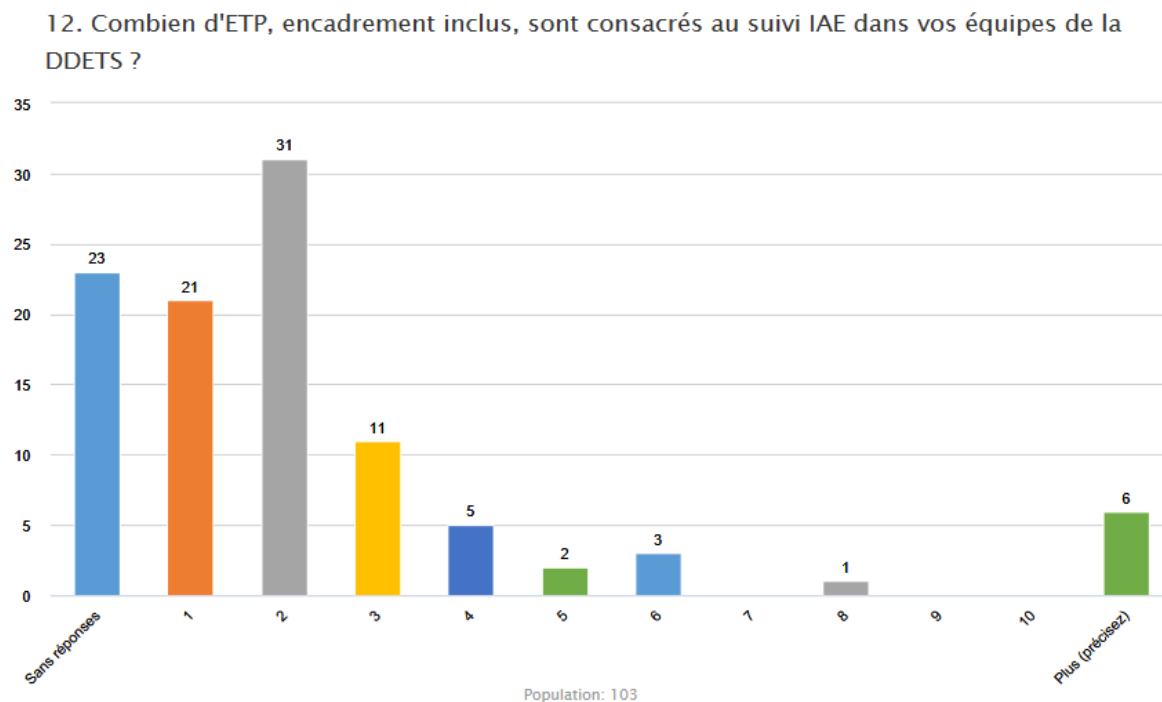
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	20	19,4 %
Oui	8	7,8 %
Non	75	72,8 %

Population: 103

12. Combien d'ETP, encadrement inclus, sont consacrés au suivi IAE dans vos équipes de la DDETS ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	23	22,3 %
1	21	20,4 %
2	31	30,1 %
3	11	10,7 %
4	5	4,9 %
5	2	1,9 %
6	3	2,9 %
7	0	0 %
8	1	1 %
9	0	0 %
10	0	0 %
Plus (précisez)	6	5,8 %

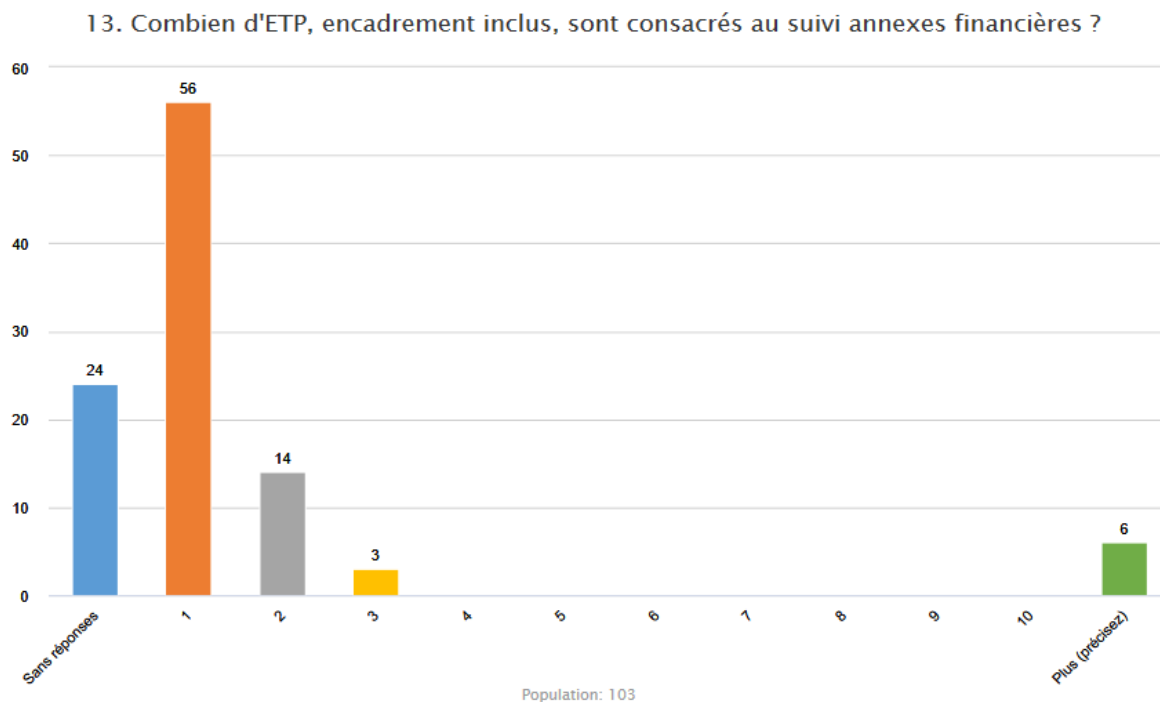
Population: 103

Si plus, précisez :

Si plus, précisez :
0.7
2,2ETP
2,2ETP
4,2
2.30 ETP
1,5 ETP Appui stratégique de la cheffe de pole et du Directeur adjoint

13. Combien d'ETP, encadrement inclus, sont consacrés au suivi annexes financières ?

Graphique



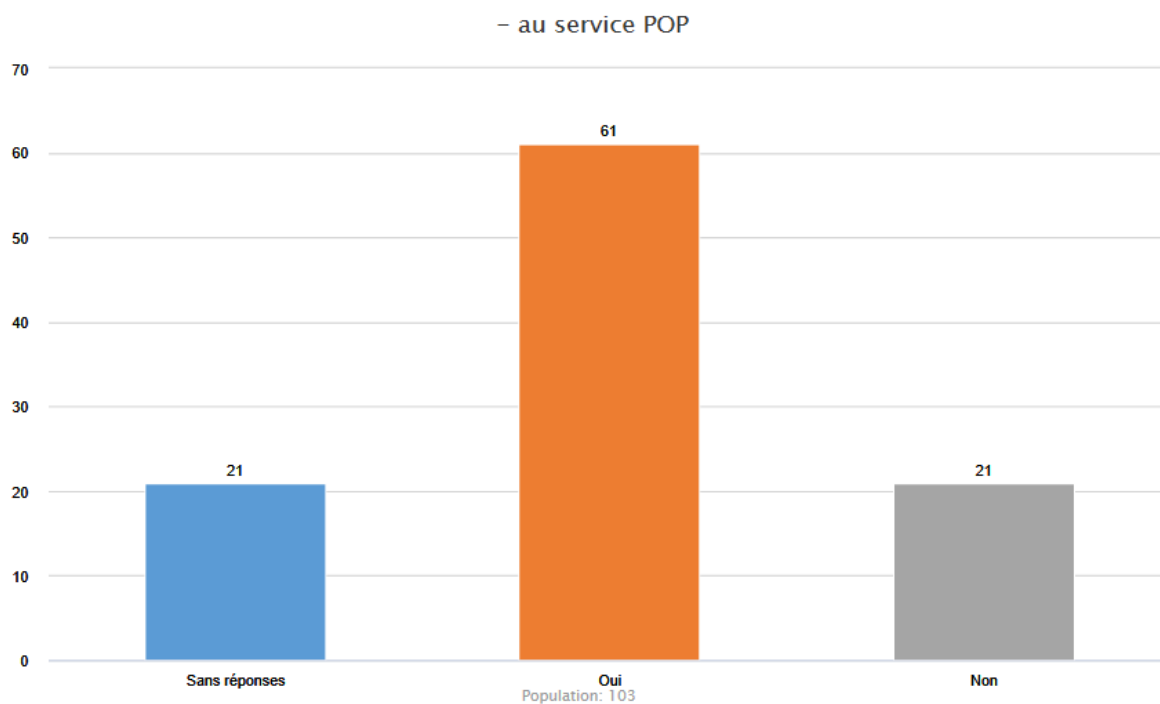
4.3.2.1.1.1.1.1 Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	24	23,3 %
1	56	54,4 %
2	14	13,6 %
3	3	2,9 %
4	0	0 %
5	0	0 %
6	0	0 %
7	0	0 %
8	0	0 %
9	0	0 %
10	0	0 %
Plus (précisez)	6	5,8 %

Population: 103

Si plus, précisez :

Si plus, précisez :
inclus dans les 4 ETP ci-dessus
1/2 POSTE DE CATEGORIE B
0.1
1,45
0.8 ETP
0,6 ETP hors préparation et participation aux dialogues de gestion



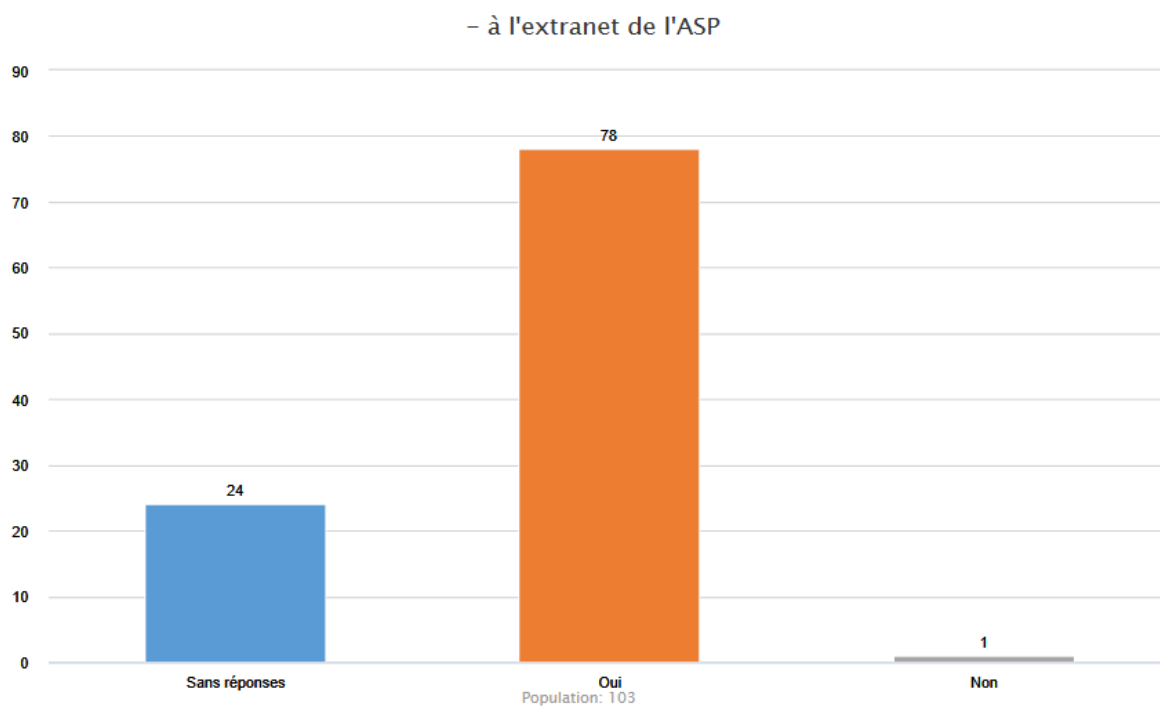
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	21	20,4 %
Oui	61	59,2 %
Non	21	20,4 %

Population: 103

- à l'extranet de l'ASP

Graphique



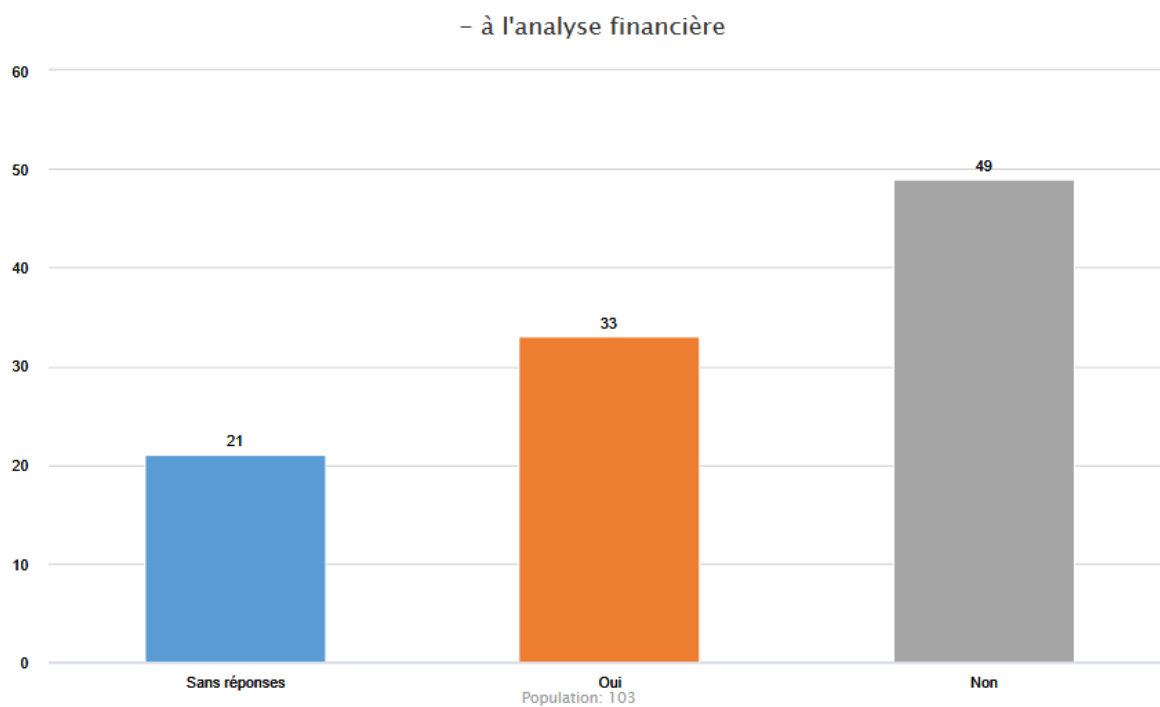
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	24	23,3 %
Oui	78	75,7 %
Non	1	1 %

Population: 103

- à l'analyse financière

Graphique



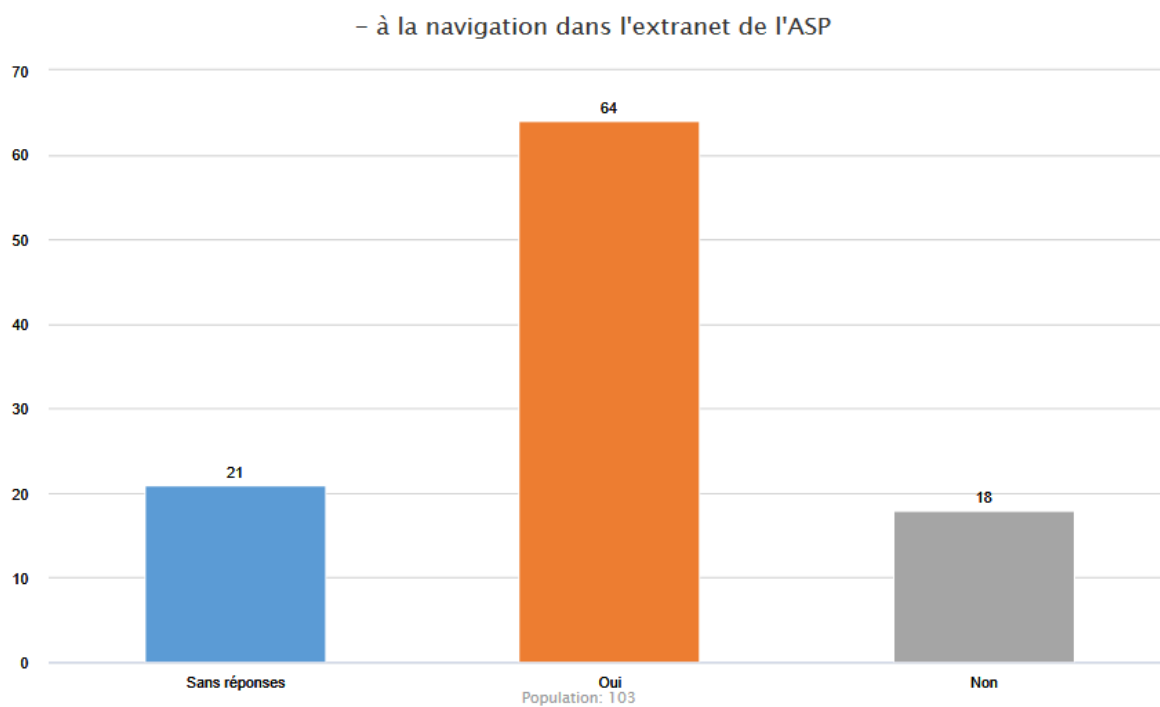
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	21	20,4 %
Oui	33	32 %
Non	49	47,6 %

Population: 103

- à la navigation dans l'extranet de l'ASP

Graphique



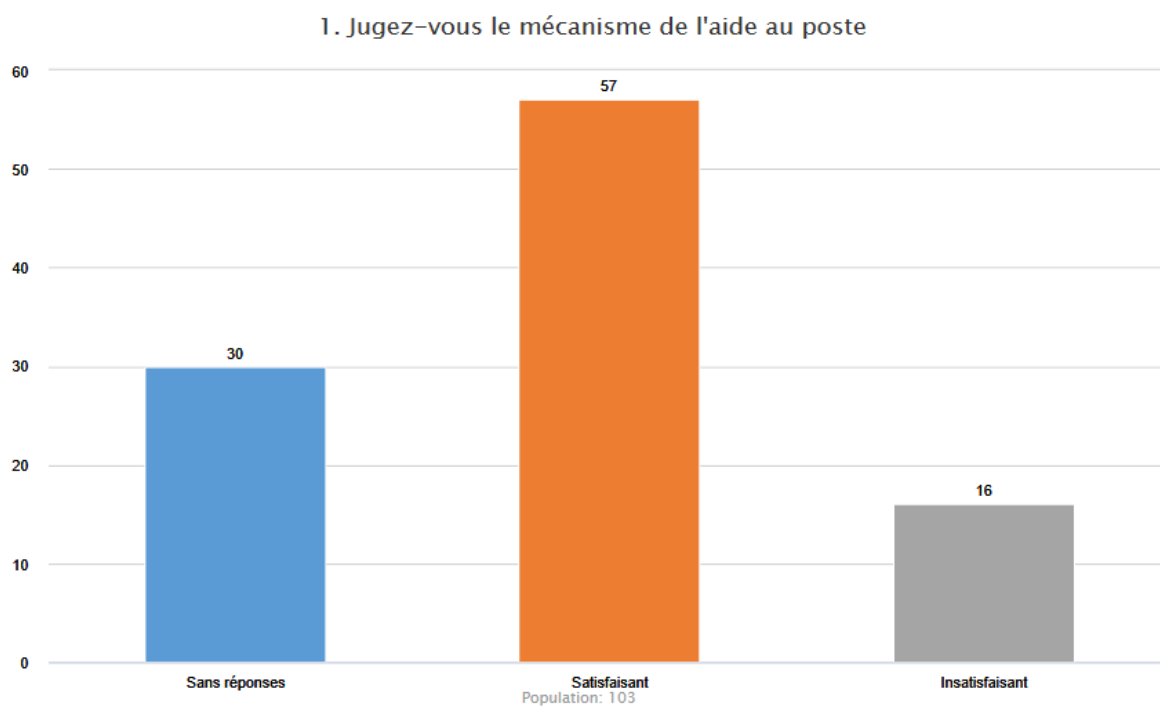
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	21	20,4 %
Oui	64	62,1 %
Non	18	17,5 %

Population: 103

1. Jugez-vous le mécanisme de l'aide au poste

Graphique



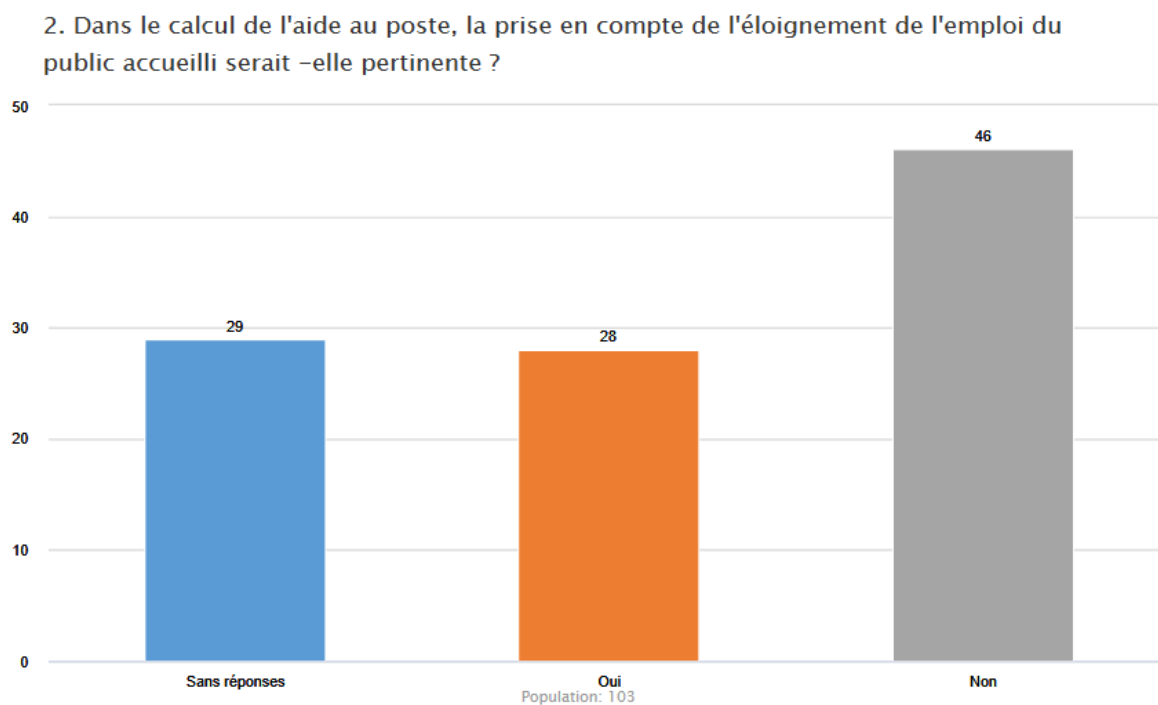
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	30	29,1 %
Satisfaisant	57	55,3 %
Insatisfaisant	16	15,5 %

Population: 103

2. Dans le calcul de l'aide au poste, la prise en compte de l'éloignement de l'emploi du public accueilli serait -elle pertinente ?

Graphique



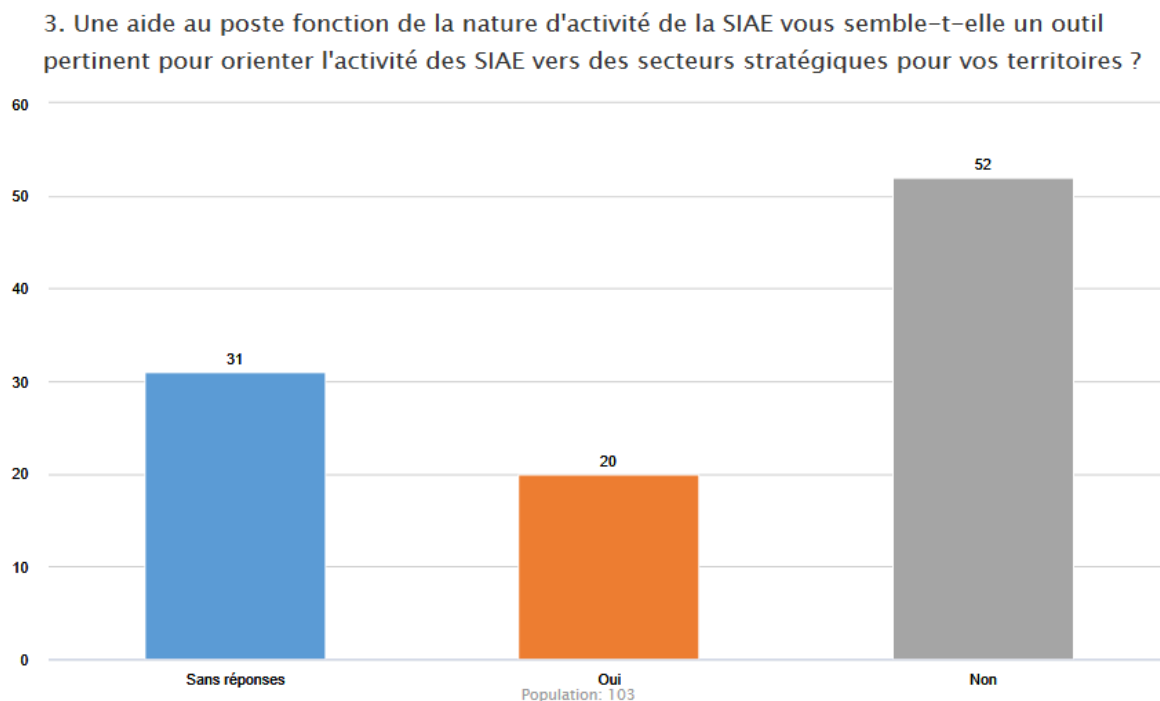
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	29	28,2 %
Oui	28	27,2 %
Non	46	44,7 %

Population: 103

3. Une aide au poste fonction de la nature d'activité de la SIAE vous semble-t-elle un outil pertinent pour orienter l'activité des SIAE vers des secteurs stratégiques pour vos territoires ?

Graphique



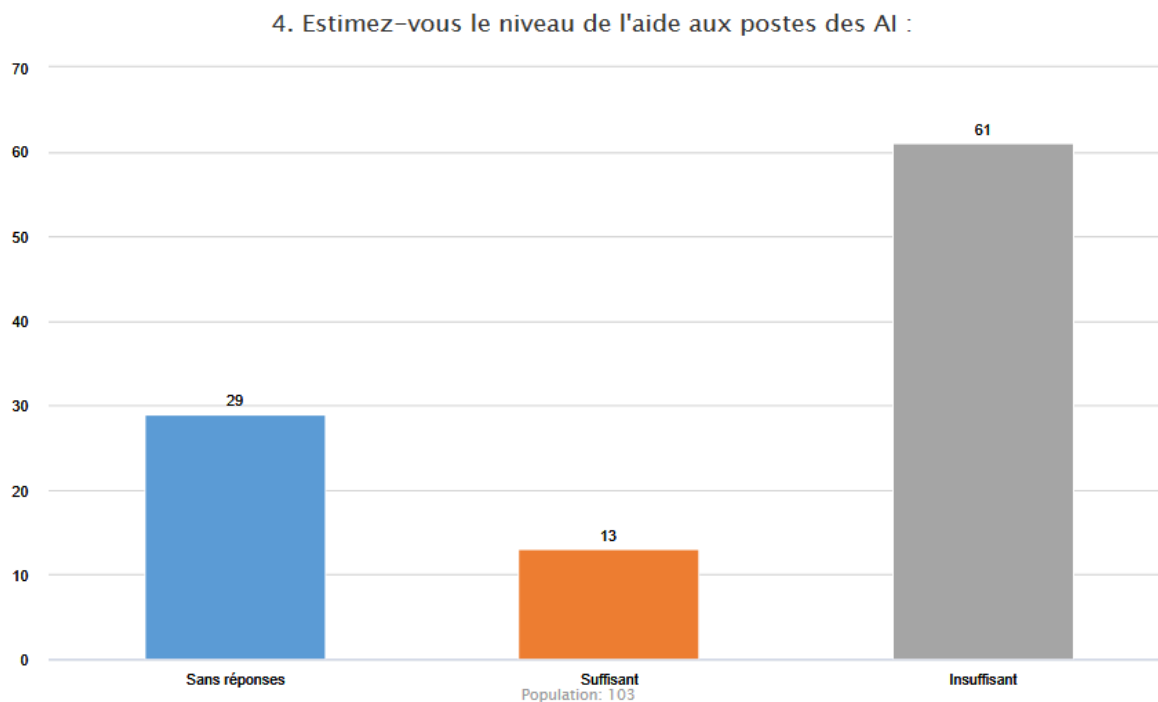
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	31	30,1 %
Oui	20	19,4 %
Non	52	50,5 %

Population: 103

4. Estimez-vous le niveau de l'aide aux postes des AI :

Graphique



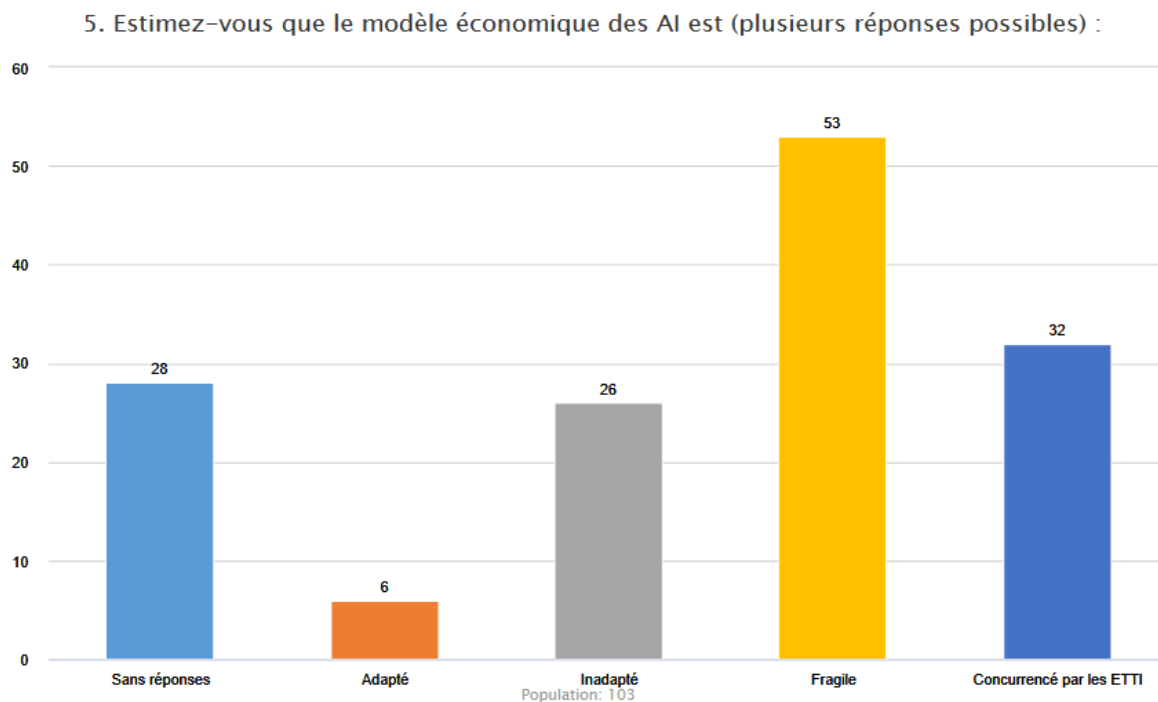
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	29	28,2 %
Suffisant	13	12,6 %
Insuffisant	61	59,2 %

Population: 103

5. Estimez-vous que le modèle économique des AI est (plusieurs réponses possibles) :

Graphique



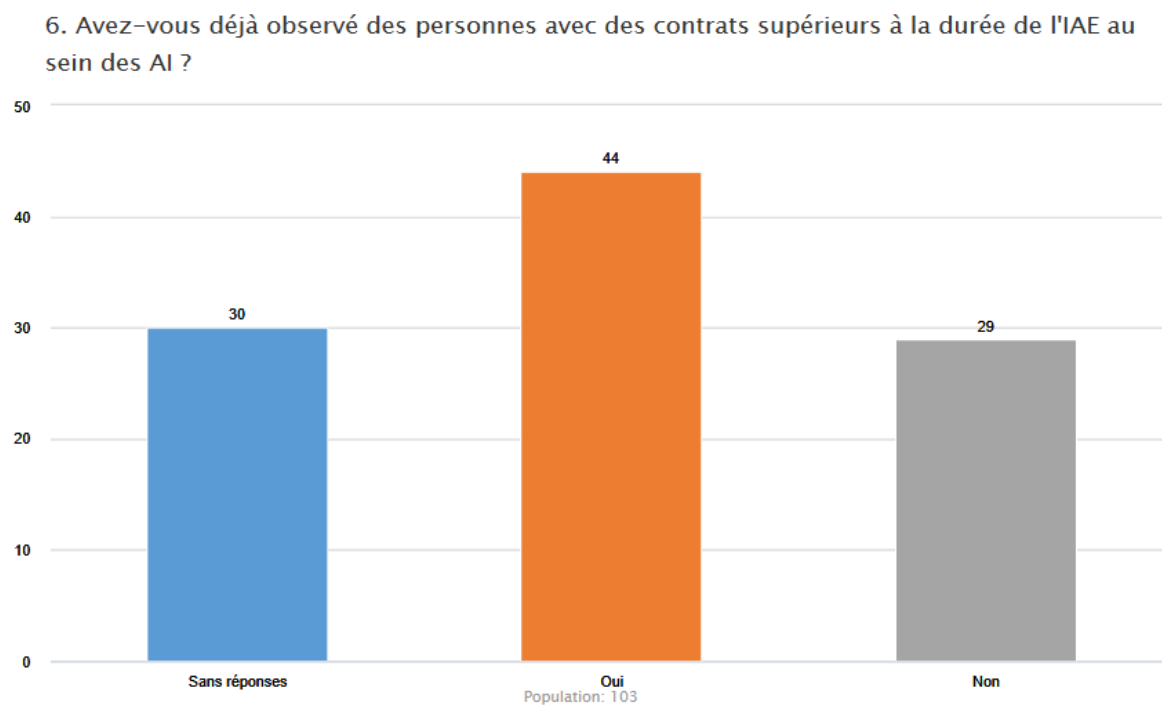
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	28	27,2 %
Adapté	6	5,8 %
Inadapté	26	25,2 %
Fragile	53	51,5 %
Concurrencé par les ETTI	32	31,1 %

Population: 103

6. Avez-vous déjà observé des personnes avec des contrats supérieurs à la durée de l'IAE au sein des AI ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	30	29,1 %
Oui	44	42,7 %
Non	29	28,2 %

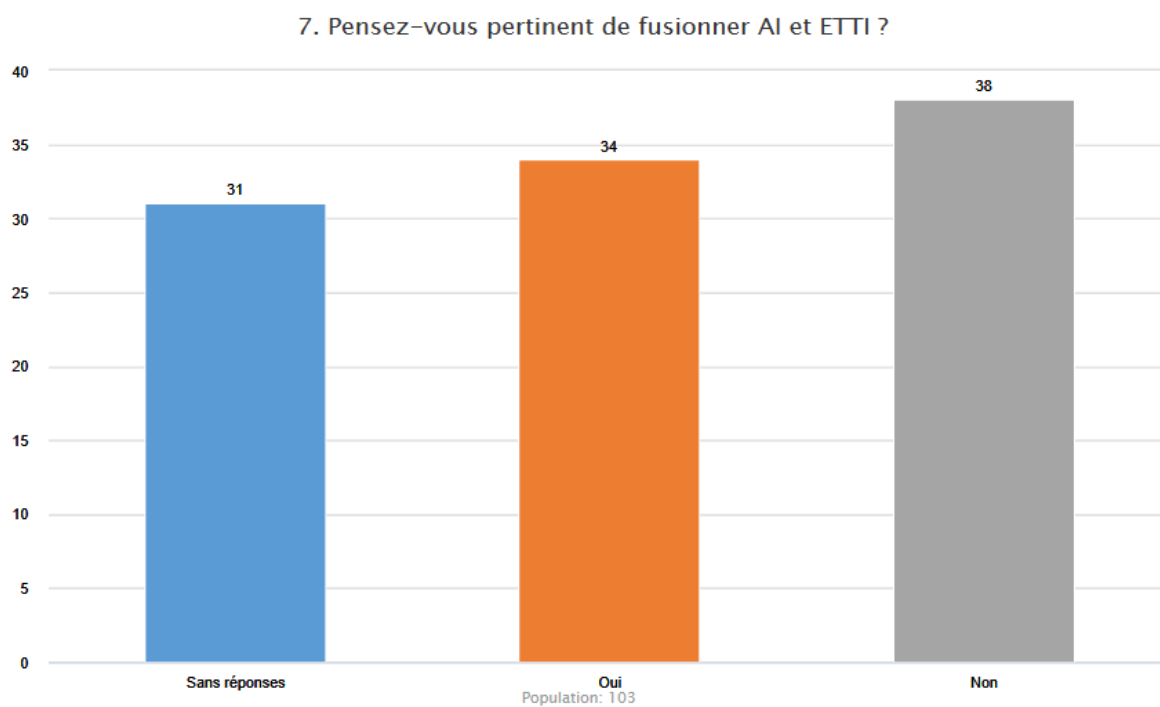
Population: 103

Si oui, préciser sur quel type d'activité ?

Si oui, préciser sur quel type d'activité ?
cumul de contrat de mission sur plusieurs années
Pas sur des activités, mais sur des profils de personnes (complément d'activité, ...)
Toutes les activités des AI
SAP
tout type d'activité
aide à la personne essentiellement
service à la personne avant la mise en place du PASS IAE
services à domicile
Aide à la personne, nettoyage
SAP
services à la personne
Services à la personne
Diverses, il s'agit d'une réalité historique du secteur qui ne nécessitait pas d'agrément de Pôle Emploi et nous observons des personnes enregistré en AI depuis parfois plus de 5 ans.
Service à la personne (quelques heures de ménage, pendant 10 ans chez les mêmes clients)
service à la personne
Dans le cas des services auprès des particuliers
SAP services aux entreprises et collectivités
services à la personne mais avant 2019 car travail de nos services pour y mettre fin
Notamment dans l'aide à domicile
Ménage, espaces verts...
Principalement dans les services à la personne. Certains salariés des AI ne peuvent pas quitter ce type d'emploi.
Services à la Personne : entretien, jardinage
SAP principalement
SAP
Activités et publics faiblement qualifiés ; public ne pouvant vraisemblablement évoluer vers le secteur classique
Chez les particuliers: aide à la personne, entretien du logement.
Services à la personne (les personnes âgées sont souvent attachées aux personnes qui interviennent à leur domicile)
certaines ai avaient des salariés sur des durées supérieures aux 24 mois d'où le pass IAE
Souvent, les publics orientés vers les AI sont plus éloignés que les ACI et ont tendance à rester plus de 24 mois
SAP, avant la mise en place du PASS IAE
Dérogation des 480 heures
Dérogation des 480h
Oui, cela a pu se présenter. Mais le vrai sujet concernant les AI est celui des financements.
Ménage, jardinage ...

7. Pensez-vous pertinent de fusionner AI et ETTI ?

Graphique



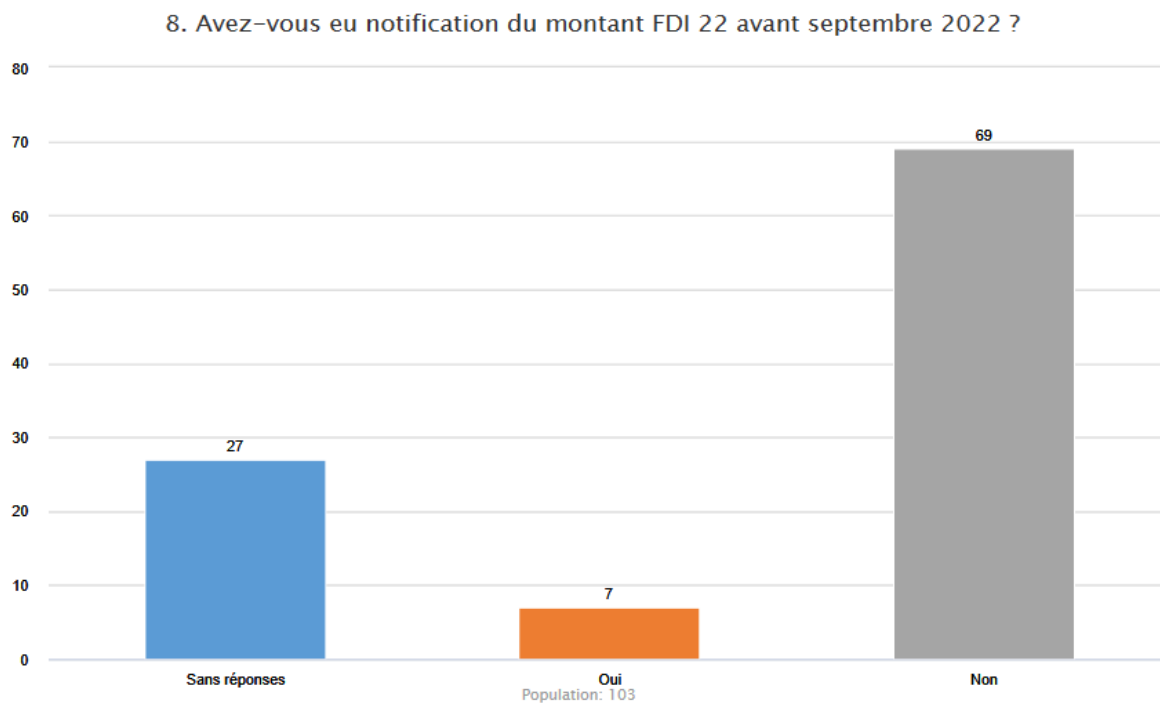
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	31	30,1 %
Oui	34	33 %
Non	38	36,9 %

Population: 103

8. Avez-vous eu notification du montant FDI 22 avant septembre 2022 ?

Graphique



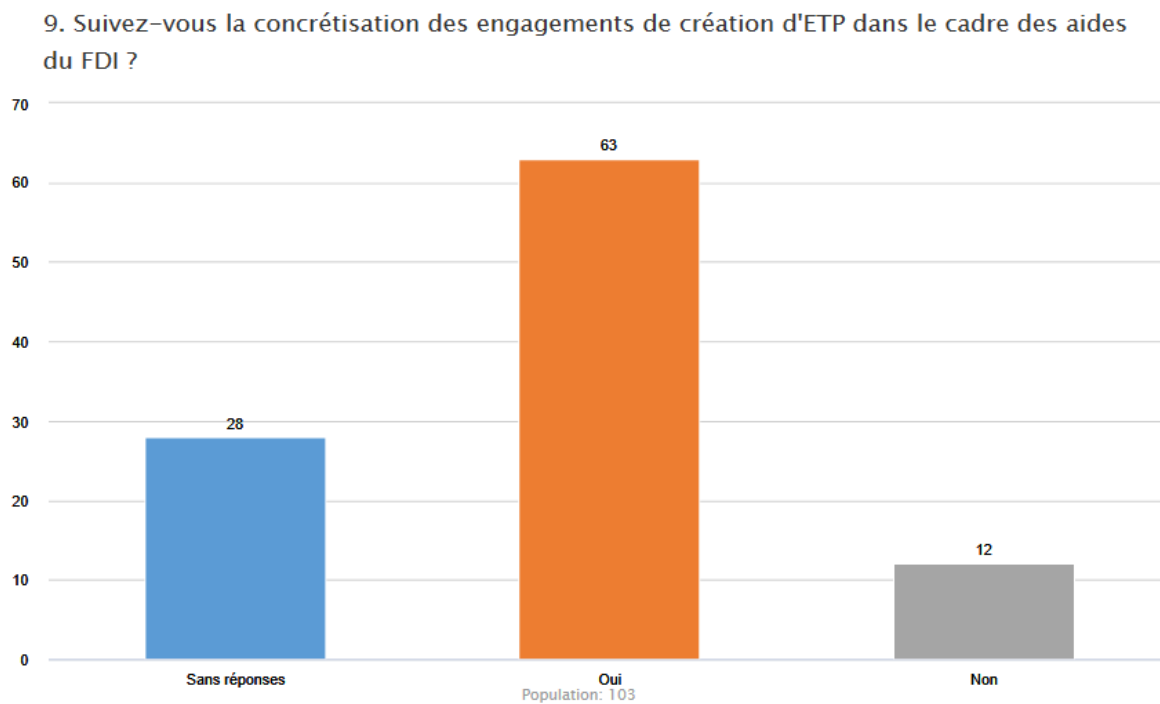
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	27	26,2 %
Oui	7	6,8 %
Non	69	67 %

Population: 103

9. Suivez-vous la concrétisation des engagements de création d'ETP dans le cadre des aides du FDI ?

Graphique



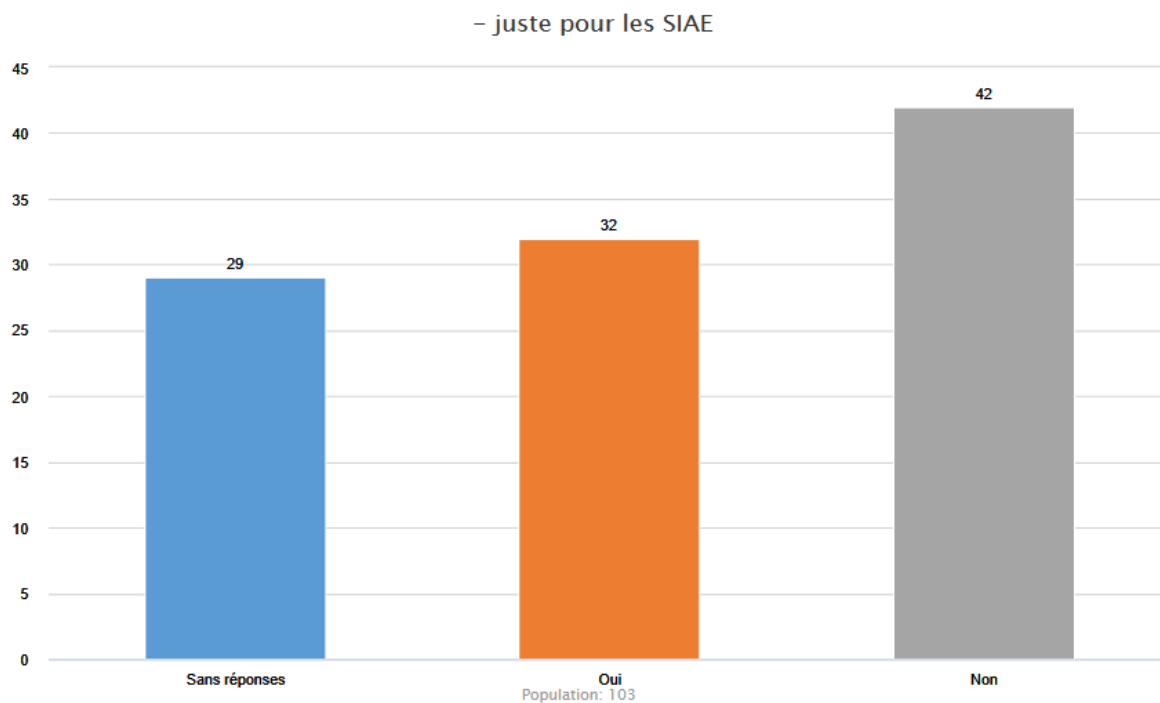
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	28	27,2 %
Oui	63	61,2 %
Non	12	11,7 %

Population: 103

- juste pour les SIAE

Graphique



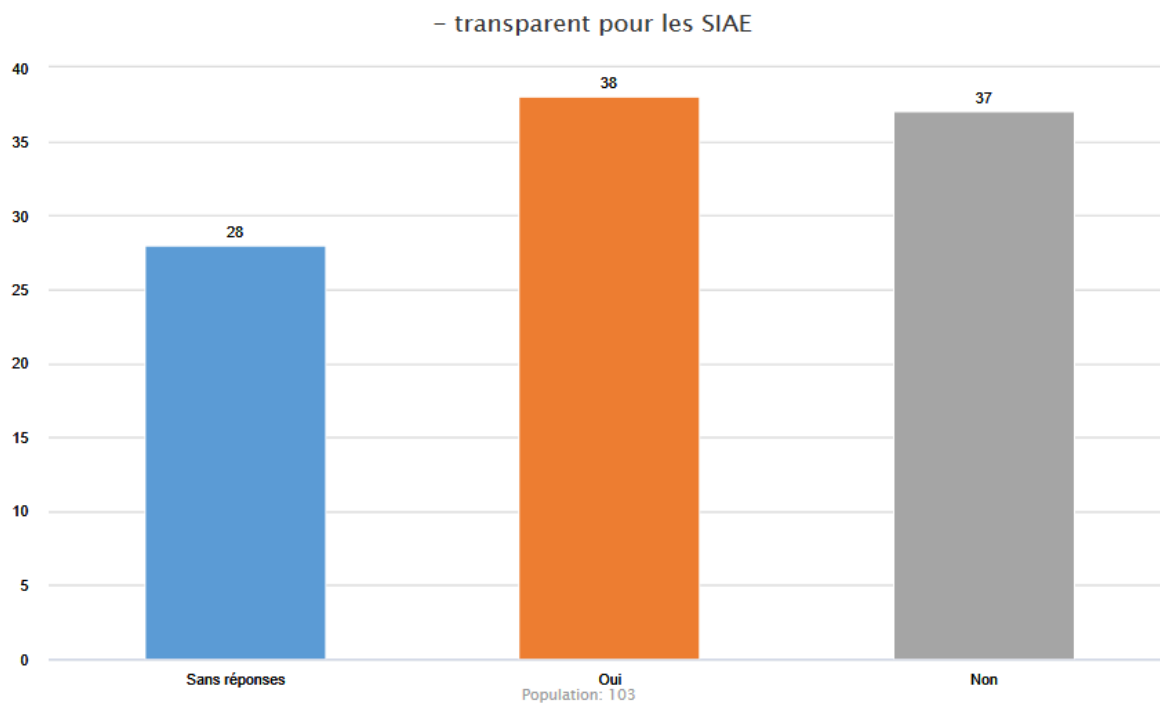
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	29	28,2 %
Oui	32	31,1 %
Non	42	40,8 %

Population: 103

- transparent pour les SIAE

Graphique



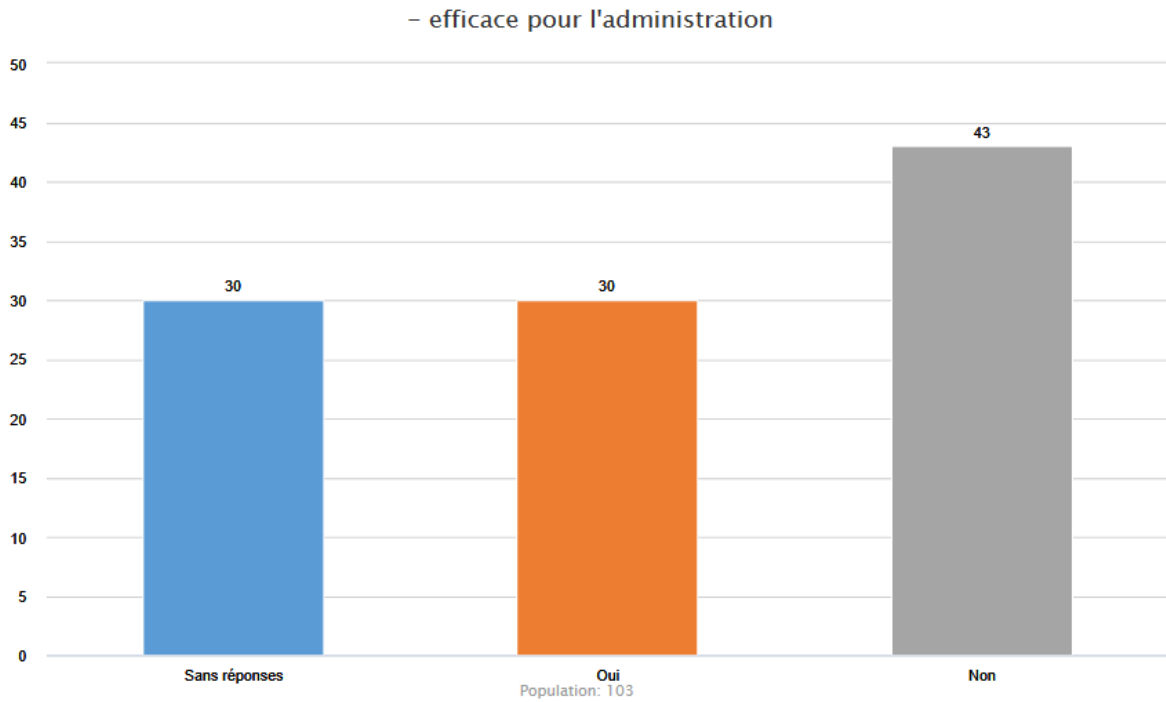
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	28	27,2 %
Oui	38	36,9 %
Non	37	35,9 %

Population: 103

- efficace pour l'administration

Graphique



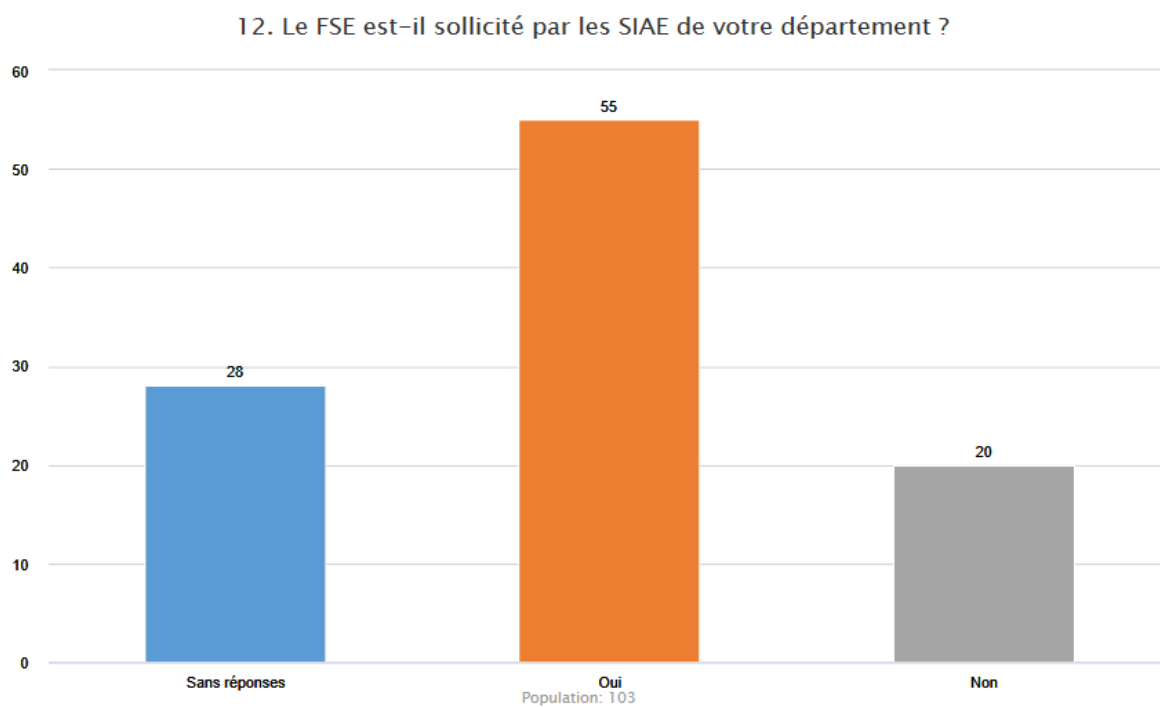
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	30	29,1 %
Oui	30	29,1 %
Non	43	41,7 %

Population: 103

12. Le FSE est-il sollicité par les SIAE de votre département ?

Graphique



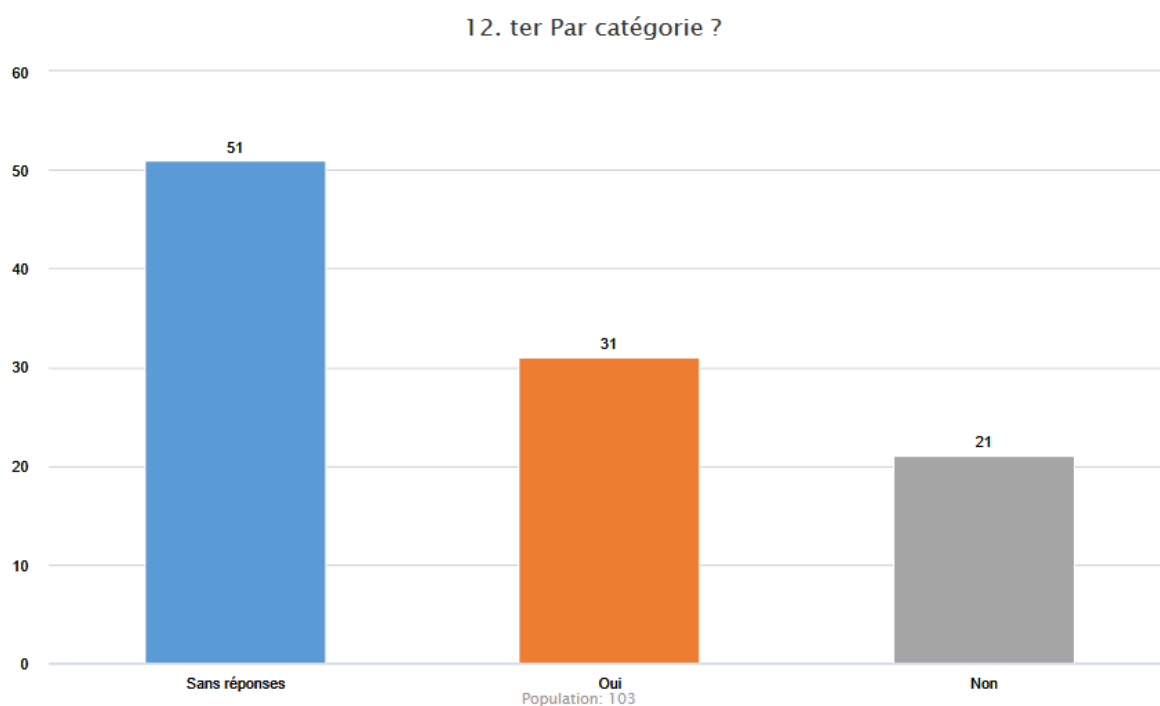
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	28	27,2 %
Oui	55	53,4 %
Non	20	19,4 %

Population: 103

12. ter Par catégorie ?

Graphique



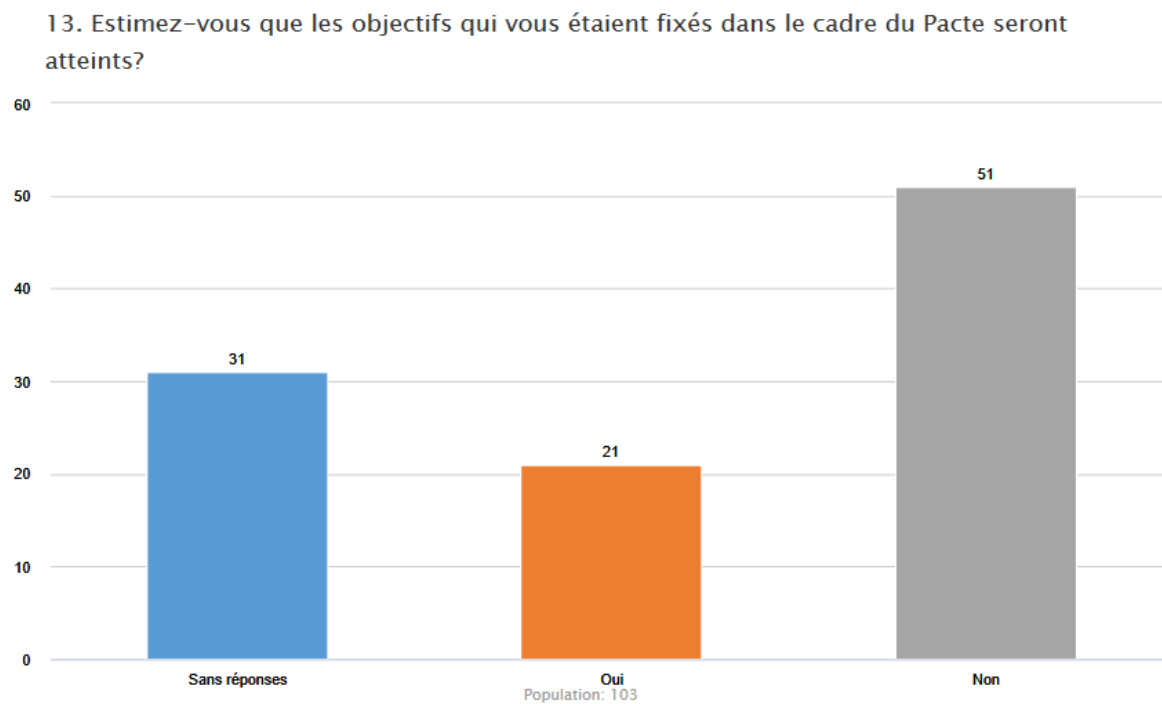
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	51	49,5 %
Oui	31	30,1 %
Non	21	20,4 %

Population: 103

13. Estimez-vous que les objectifs qui vous étaient fixés dans le cadre du Pacte seront atteints?

Graphique



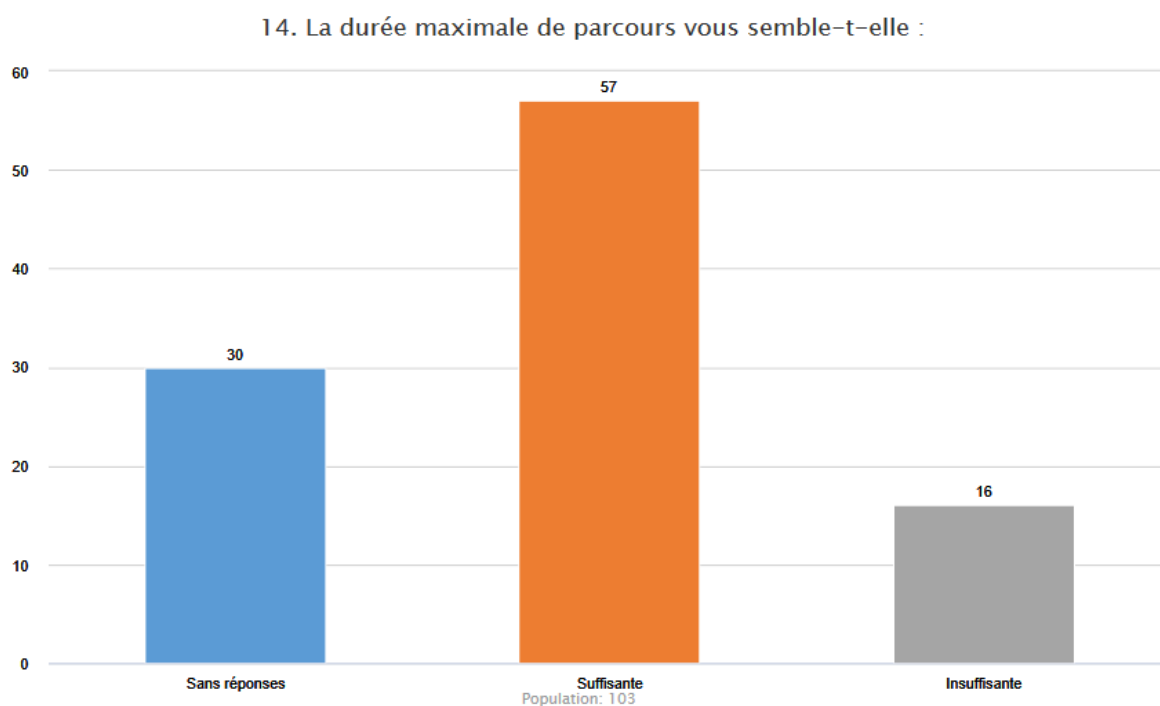
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	31	30,1 %
Oui	21	20,4 %
Non	51	49,5 %

Population: 103

14. La durée maximale de parcours vous semble-t-elle :

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	30	29,1 %
Suffisante	57	55,3 %
Insuffisante	16	15,5 %

Population: 103

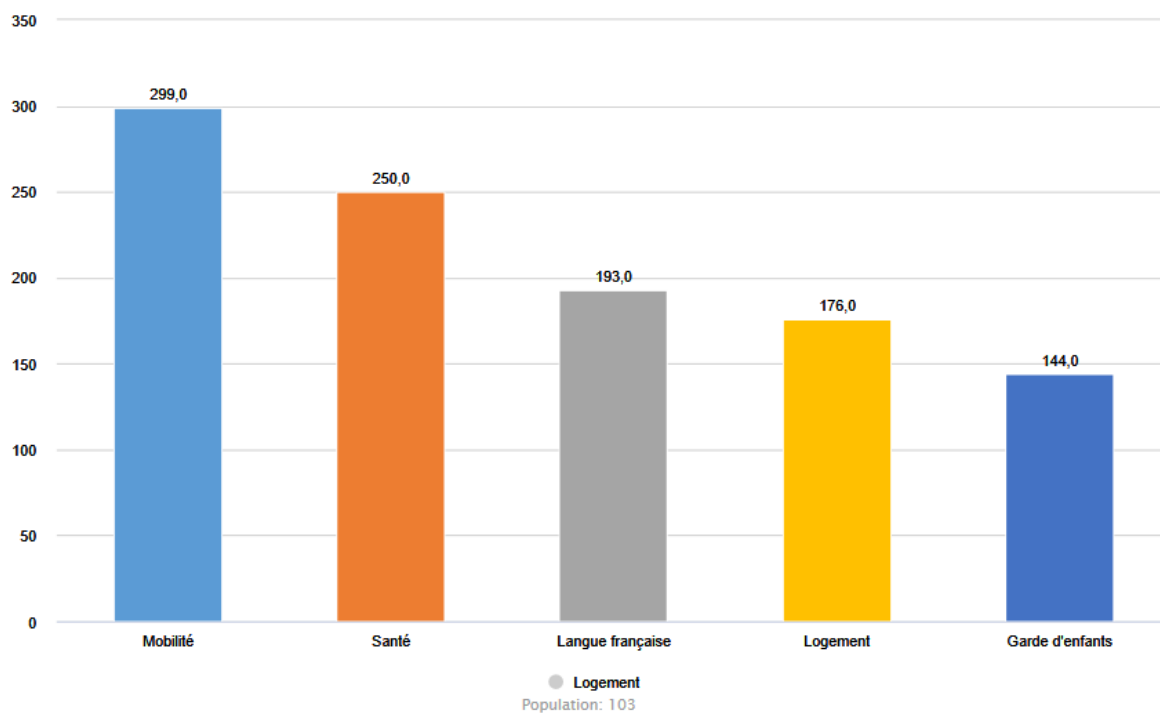
Précisez pourquoi :

Précisez pourquoi :
Avec les dérogations possibles
Elle peut être allongée relativement facilement par les prescripteurs en cas de besoin
oui 24 mois c'est suffisant même pour un public éloigné et des possibilités de prolongation existent.
une base de deux ans permet de travailler .Ce délais peut être prolongé
Certains profils avec des problématiques lourdes nécessitent des prises en charge plus longue que 24 mois.
fragilisation du public suite à la crise covid
risque d'installation dans le dispositif si parcours trop long sans réelle plus-value sur l'accompagnement (démotivation, rupture)
il faut pouvoir faire des parcours plus courts et des parcours plus longs selon le public accueilli
en général, durée de 24 mois suffisante+ dispositions spécifiques possibles (prolongations pour achever une formation, CDI inclusion...)
En moyenne, un parcours dure 11 mois
Les parcours qui mènent sur une sortie dynamique sont souvent inférieurs à un an.
Au delà de 24 mois, la personne s'est installée dans une situation de "confort" dont elle a du mal à sortir pour rentrer dans
La durée moyenne des parcours en Seine Maritime est de 13 mois environ
Possibilité de prolongations à titre dérogatoire , mise en œuvre du CDI Inclusion...
Très largement, la durée moyenne de parcours est bien souvent de l'ordre de 11 à 13 mois et les dérogations existantes à la durée maximale permettent de répondre aux situations particulières qui nécessitent plus de 24 mois.
Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, deux ans est insuffisant
Pour les personnes avec des difficultés linguistique, cela devrait être possible jusqu'à 5 ans
Le parcours est à adapter au profil de la personne en insertion
Toutefois, il faudrait un parcours plus adapté pour une partie du public qui est de plus en plus fragilisé socialement, et qui pourrait bénéficier d'un parcours pré-IAE (ex. : personnes en grand isolement ou grands marginaux...)
le public en insertion n'a pas vocation à rester au sein de la SIAE; les possibilités de prolongation existent notamment pour les seniors
Pour la majorité la durée nous paraît suffisante avec la possibilité donnée aux structures de prolonger les parcours au cas par cas
le public en insertion n'a pas vocation à rester au sein de la SIAE; les possibilités de prolongation existent notamment pour les seniors
l'IAE doit rester un tremplin, un emploi "aménagé" ; la durée est suffisante dès lors que les prolongations restent ouvertes au cas par cas pour les personnes les + en difficultés
Dans les AI, certaines personnes ne rentreront pas dans les entreprises classiques au bout de 2 ans, il y a trop de freins à lever, comme l'addiction, la mobilité, etc.
Il existe des dérogations suffisantes permettant de dépasser au besoin les 24 mois
Dérogations de poursuites possibles si difficulté importantes du salarié IAE
Compte tenu des possibilités de prolongation de parcours en fonction des publics
Deux ans de parcours semblent suffisants pour favoriser une dynamique de retour à l'emploi, avec des possibilités réglementaires pour prolonger cette durée dans certains cas (notamment pour les salariés des ACI, les plus éloignés de l'emploi).

Dans les AI, certaines personnes ne rentreront pas dans les entreprises classiques au bout de 2 ans, il y a trop de freins à lever, comme l'addiction, la mobilité, etc.
La levée des freins périphériques à l'emploi peut nécessiter pour certains publics des parcours plus longs
Depuis la baisse du chômage, les profils disponibles sont beaucoup plus éloignés de l'emploi que précédemment et nécessiteraient une durée de prise en charge plus longue
insuffisante dans le cadre des passerelles
Le faible taux de chômage sur le département fait que les publics orientés vers l'IAE sont encore plus éloignés de l'emploi, et compte tenu de toutes les problématiques sociales et de santé à résoudre, un parcours de 24 mois est trop court.
sauf dérogation.
L'objectif est une insertion professionnelle "dynamique" afin de permettre à la personne de se réinsérer au mieux au sein de la société
La durée de 24 mois peut être suffisante, mais il faut l'adapter à la personne qui peut avoir parfois besoin de plus de 24 mois
Possibilité de dérogation ouverte si nécessaire
Dérogation possible si nécessaire, mais 24 mois semblent suffisant
Trop long
La durée standard de 24 mois est suffisante, et peut par ailleurs faire l'objet de prolongations ad hoc en fonction de la vulnérabilité persistante de certains publics.
Certaines personnes pour lesquelles 24 mois sont insuffisants devraient bénéficier de dispositifs de levée de freins lourds avant le parcours. Les prescripteurs le négligent ou ces dispositifs existent peu (ex : alphabétisme)

15. Parmi les freins suivants, quels sont les principaux freins à l'emploi que vous identifiez (classer de 1 à 5 par ordre d'importance, 1 étant le frein le plus répandu) :

Graphique

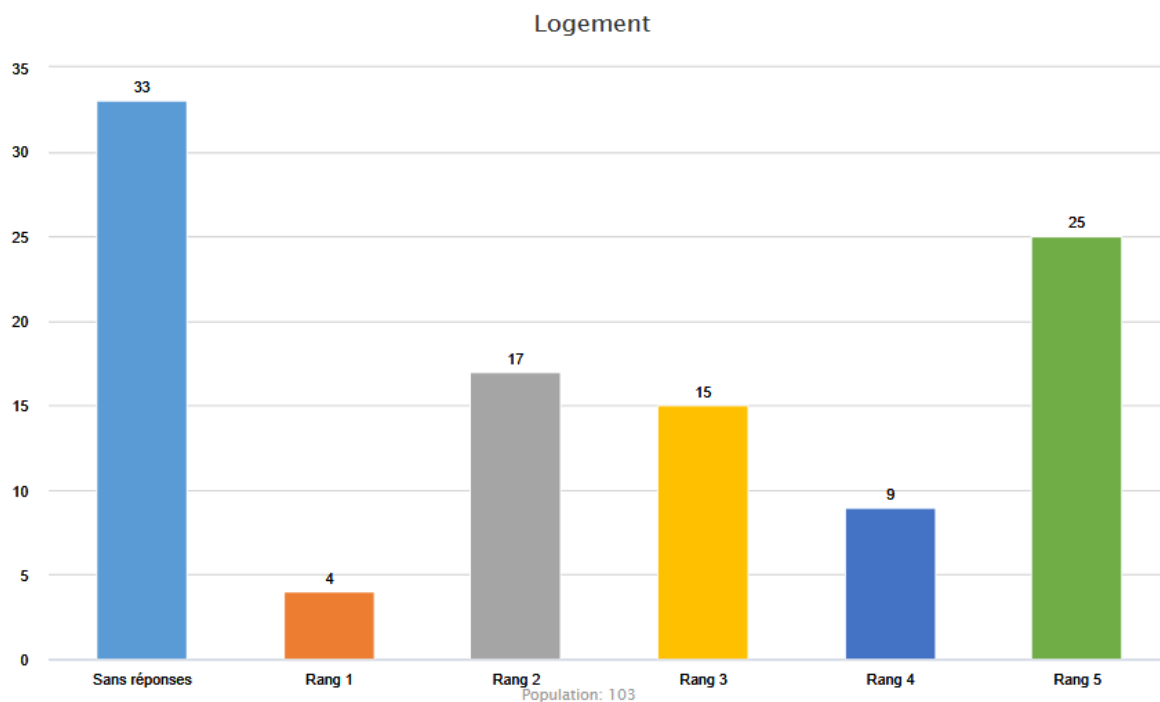


Données

Libellés	
Mobilité	299
Santé	250
Langue française	193
Logement	176
Garde d'enfants	144

Population: 103

Logement
Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	33	32 %
Rang 1	4	3,9 %
Rang 2	17	16,5 %
Rang 3	15	14,6 %
Rang 4	9	8,7 %
Rang 5	25	24,3 %

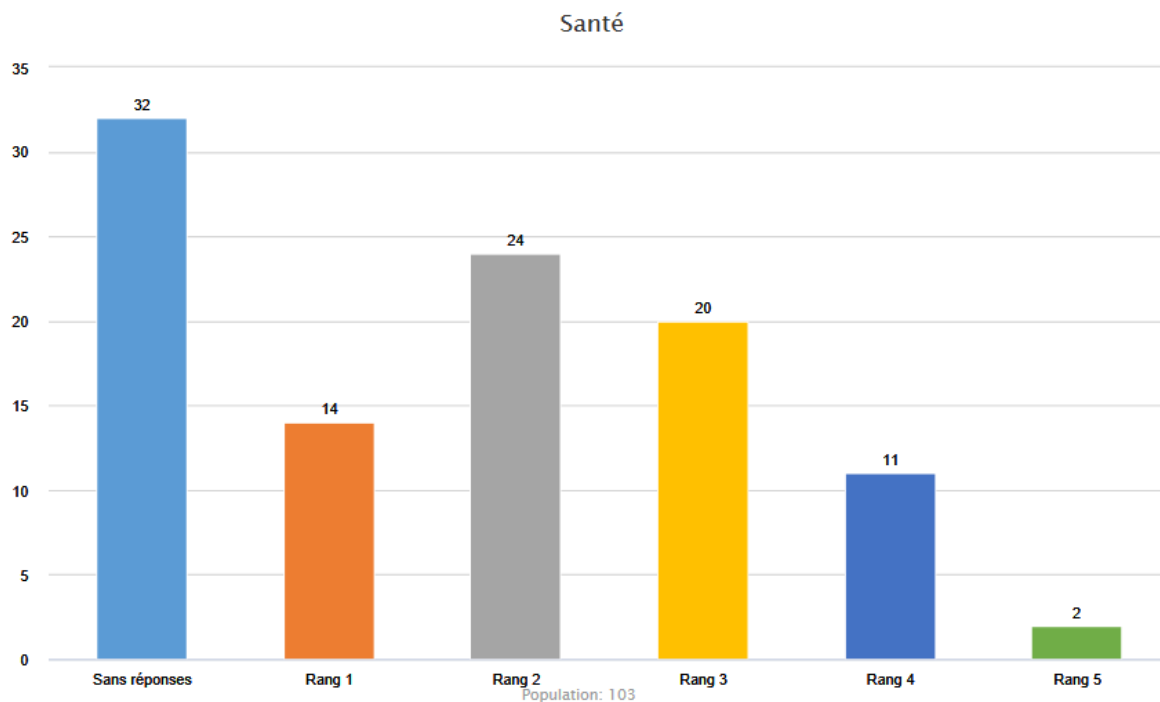
Population: 103

Statistiques

Somme	176
Moyenne	2,5
Médiane	3
Ecart type	1,3
Variance	1,8

Santé

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	32	31,1 %
Rang 1	14	13,6 %
Rang 2	24	23,3 %
Rang 3	20	19,4 %
Rang 4	11	10,7 %
Rang 5	2	1,9 %

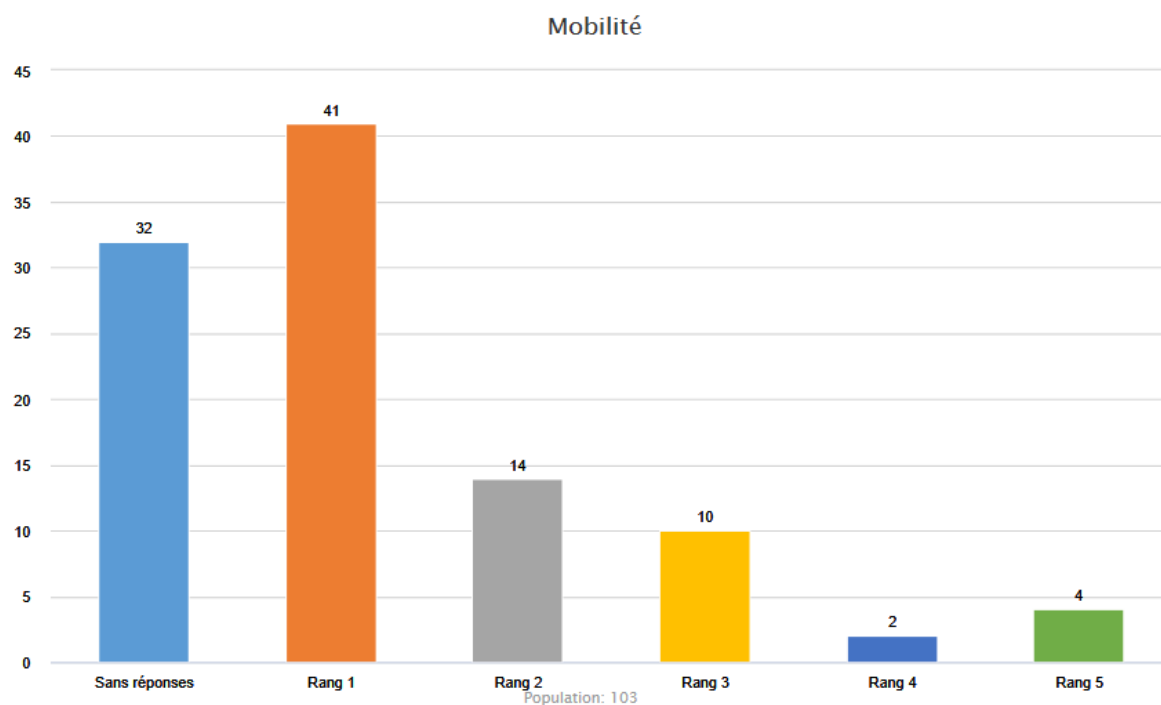
Population: 103

Statistiques

Somme	250
Moyenne	3,5
Médiane	4
Ecart type	1,1
Variance	1,1

Mobilité

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	32	31,1 %
Rang 1	41	39,8 %
Rang 2	14	13,6 %
Rang 3	10	9,7 %
Rang 4	2	1,9 %
Rang 5	4	3,9 %

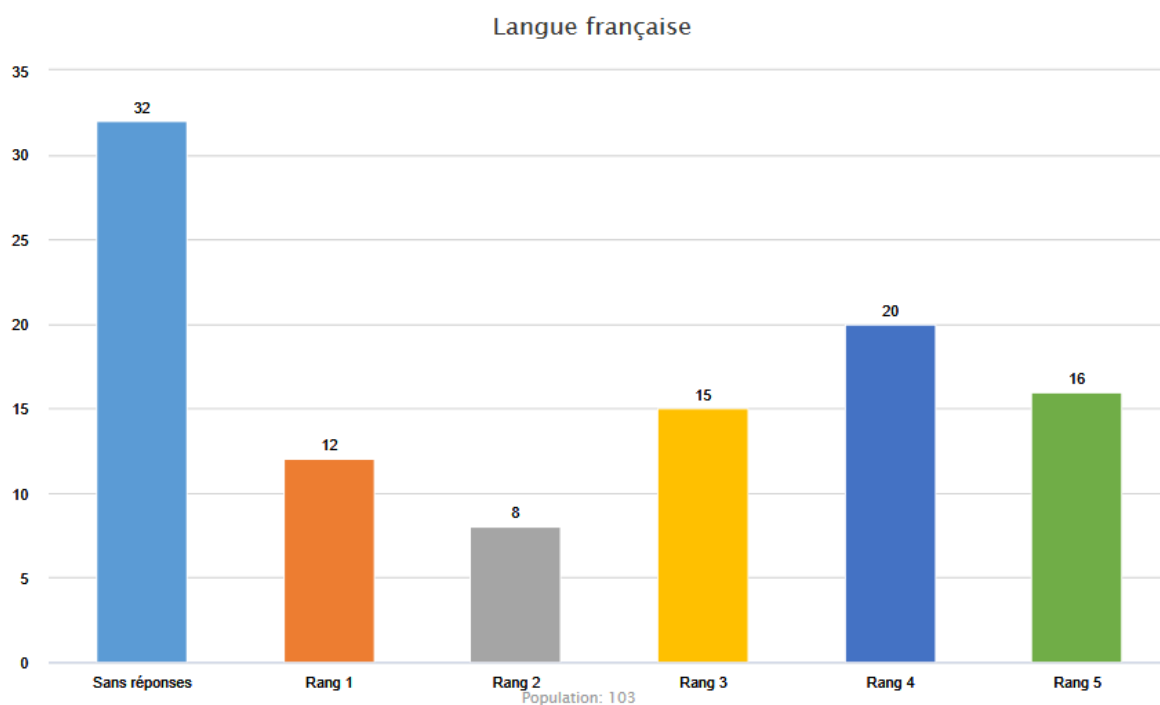
Population: 103

Statistiques

Somme	299
Moyenne	4,2
Médiane	5
Ecart type	1,1
Variance	1,3

Langue française

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	32	31,1 %
Rang 1	12	11,7 %
Rang 2	8	7,8 %
Rang 3	15	14,6 %
Rang 4	20	19,4 %
Rang 5	16	15,5 %

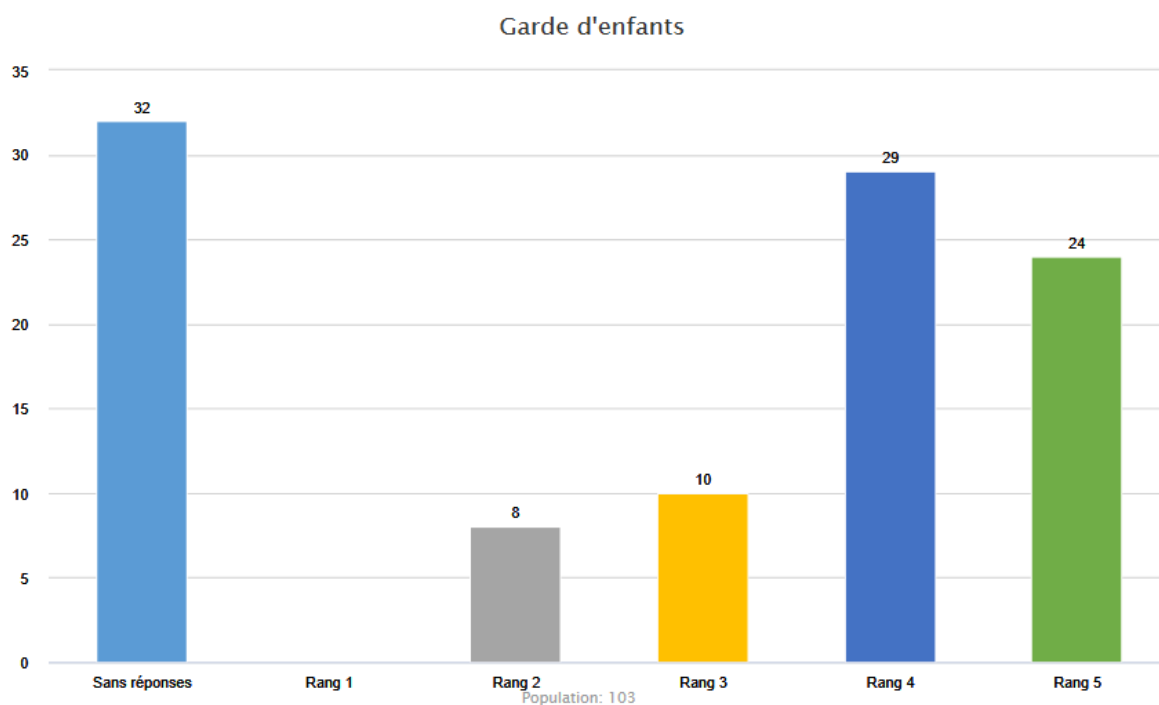
Population: 103

Statistiques

Somme	193
Moyenne	2,7
Médiane	2
Ecart type	1,4
Variance	1,9

Garde d'enfants

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	32	31,1 %
Rang 1	0	0 %
Rang 2	8	7,8 %
Rang 3	10	9,7 %
Rang 4	29	28,2 %
Rang 5	24	23,3 %

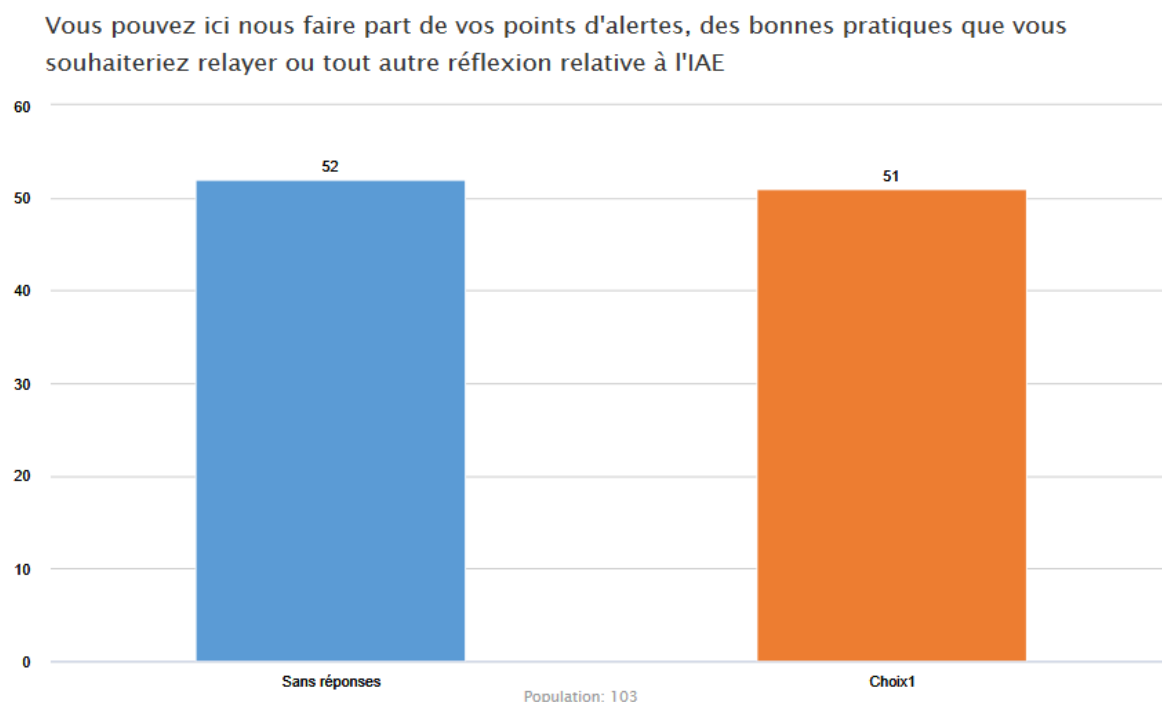
Population: 103

Statistiques

Somme	144
Moyenne	2
Médiane	2
Ecart type	1
Variance	0,9

Vous pouvez ici nous faire part de vos points d'alertes, des bonnes pratiques que vous souhaiteriez relayer ou tout autre réflexion relative à l'IAE

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponse	52	50,5 %
Choix1	51	49,5 %

Population: 103

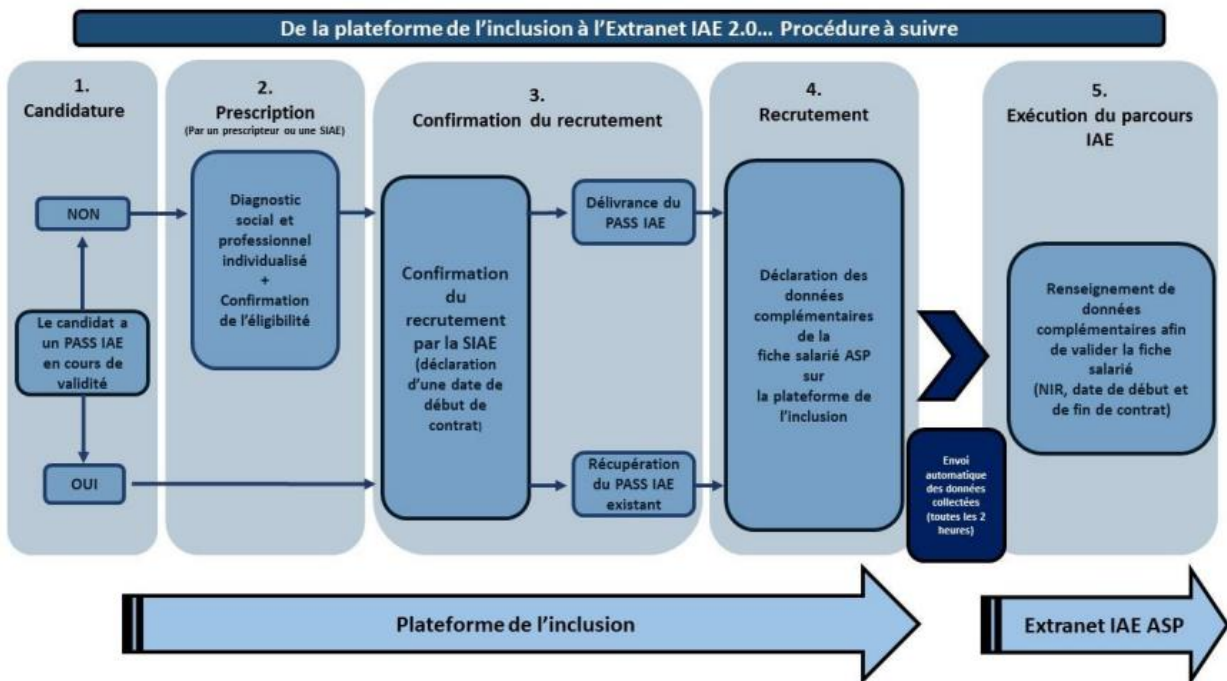
Détails

Vous pouvez ici nous faire part de vos points d'alerte, des bonnes pratiques que vous souhaiteriez relayer ou tout autre réflexion relative à l'IAE
Simplification des procédures de conventionnement avec la signature électronique. Dossier unique avec le CD. Délai raisonnable de traitement des AAP FDI.
nous ferons remonter nos idées et suggestions via la DREETS
Mutualisation et coopération des SIAE d'un même territoire, pou même en œuvre des actions communes:- Formation de salariés en insertion- Réponses groupées à des marchés- Communication commune sur leur activité
On pourrait s'affranchir de la transmission papier des annexes financières créées dans l'extranet ASP par la dématérialisation des signatures.

ANNEXE 3 : Critères d'autoprescription

Critères permettant la confirmation directe de l'éligibilité à un parcours	Justificatif administratif correspondant	Durée de validité du justificatif
Bénéficiaire du Revenu de solidarité active (RSA)	Attestation de bénéficiaire du RSA	Justificatif datant de moins de 3 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Allocataire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	Attestation de bénéficiaire de l'ASS	
Allocataire de l'allocation adulte handicapé (AAH)	Attestation de bénéficiaire de l'AAH	
Demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) (24 mois et plus)	Avis de situation PE ou récapitulatif des périodes d'inscription (en cas de radiation)	
Critères complémentaires	Justificatif administratif correspondant	Durée de validité du justificatif
Niveau d'étude 3 ou infra	Attestation sur l'honneur ou diplôme	Attestation datant de moins de 3 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Senior (+50 ans)	Copie pièce d'identité (carte d'identité, passeport, permis de conduire)	Présentation d'un document officiel d'identité
Jeunes (-26 ans)		
Sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE)	Attestation sur l'honneur	Justificatif datant de moins de 12 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) (12 mois et plus)	Avis de situation Pôle Emploi ou récapitulatif des périodes d'inscription (en cas de radiation)	Justificatif datant de moins de 3 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Travailleur handicapé	Notification de décision de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH)	Décision valide au moment du recrutement
Parent isolé	Attestation Allocation de soutien familial (ASF)	Justificatif datant de moins de 3 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Personne sans hébergement ou hébergée ou ayant un parcours de rue	Certificat de domiciliation A défaut : déclaration sur l'honneur d'un travailleur social ou d'une association	Justificatif datant de moins de 3 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Réfugiés statutaires, protégés subsidiaires ou demandeurs d'asile	Titre de séjour valide ou demande de renouvellement du titre de séjour Pour les demandeurs d'asile : autorisation temporaire de travail	Titre valide au moment de la délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Résident zone de revitalisation rurale (ZRR)	Justificatif de domicile (facture eau, électricité, internet, téléphone)	Justificatif datant de moins 6 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Résident quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)	Justificatif de domicile (facture eau, électricité, internet, téléphone)	Justificatif datant de moins 6 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Sortant de détention Ou personne placée sous main de justice	Billet de sortie Ou attestation du juge d'application des peines	Justificatif datant de moins 6 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Maîtrise de la langue française	Evaluation FLE inférieure au niveau A1	Justificatif datant de moins 6 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement
Mobilité	Diagnostic mobilité délivré par un prescripteur habilité	Justificatif datant de moins 6 mois avant la date de délivrance par la plateforme de l'inclusion du récépissé d'enregistrement

ANNEXE 4 : Schéma d'interopérabilité de l'Extranet IAE de l'ASP et de la plateforme de l'inclusion



Pièces jointes n°1 : lettre de mission



La Ministre

Paris, le 12 MAI 2022

Nos Réf. : D-22-012029

Inspection générale des affaires sociales

16 MAI 2022

à
Monsieur Thomas AUDIGE,
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales,

Objet : Bilan et perspectives d'évolution des modes de financement de l'insertion par l'activité économique

Le Gouvernement a fait ces dernières années de l'insertion par l'activité économique (IAE) une priorité pour redonner une place dans la société à toutes les personnes éloignées de l'emploi grâce à un accompagnement renforcé prenant en compte les difficultés professionnelles et sociales de chacun.

Le secteur de l'IAE est composé de plusieurs types de structures différentes, chacune accueillant des publics plus ou moins éloignés de l'emploi, et bénéficiant d'aides au poste dont le montant dépend de la structure. Ainsi, des entreprises d'insertion ou des entreprises de travail temporaire d'insertion bénéficient d'aides relativement plus faibles y compris quand elles recrutent des personnes très éloignées de l'emploi.

Le Pacte d'Ambition pour l'Insertion par l'Activité économique, initié en 2019, a participé au dessin d'une « société plus inclusive », en proposant des lignes d'action sur l'ensemble des niveaux de la chaîne de l'inclusion. Ce pacte a appelé à la création de 100 000 emplois dans les structures de l'IAE (SIAE) d'ici à fin 2022. Des moyens financiers considérables ont ainsi été déployés : en 2022, 1,3 milliards d'euros seront engagés. A ce jour, 450 structures d'insertion par l'activité économique ont d'ailleurs été créées ou sont en cours de création. La concrétisation en places nouvelles dans ces structures peine néanmoins à se confirmer.

Enfin, après leur amorçage, certaines structures de l'IAE peinent à développer l'emploi faute de clients ou de marchés. A l'inverse, certaines entreprises (du secteur marchand ou de l'intérim) tirent les conséquences des tensions de recrutement qu'a connues le pays en élargissant leur sourcing.

Ainsi, alors que de plus en plus d'entreprises sont également amenées à recruter des personnes éloignées de l'emploi, il vous est demandé de proposer des solutions pour assouplir les modes d'agrément et faire évoluer les modes de financement de l'insertion par l'activité économique, afin de simplifier les processus et de mieux en prendre en compte la diversité des structures économiques et des parcours des personnes employées dans ces structures. Ces évolutions devront faciliter la construction de parcours d'insertion professionnelles qui visent à faire évoluer les personnes éloignées de l'emploi vers des situations de travail de droit commun.

Dans le cadre de cette mission, vous analyserez en particulier les critères d'orientation des publics par type de structure, en particulier s'agissant des demandeurs d'emploi de longue durée et des bénéficiaires du RSA.

Tirant parti des situations rencontrées et des besoins croissants d'entreprises classiques de se faire accompagner pour l'intégration de publics plus éloignés de l'emploi, vous pourrez, à partir de l'analyse des relations entre les SIAE et les entreprises classiques, proposer également des pistes pour conforter les SIAE dans leur rôle de sas vers l'emploi et de pourvoyeur de main d'œuvre et de services pour soulager les tensions de recrutement, tout en envisageant le soutien de publics éloignés de l'emploi en entreprise classique, que cela s'inscrive ou non dans un parcours de retour à l'emploi passant par une SIAE.

Vous pourrez par ailleurs faire des propositions en termes d'animation, de pilotage et de gouvernance locale, notamment en matière de relation avec les branches.

Dans ce contexte, vous pourrez proposer un système alternatif dont le soutien financier reposerait sur l'éloignement à l'emploi de la personne salariée plutôt que sur le type de structure accueillante.


Les résultats de cette mission sont attendus pour la fin du mois de septembre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le chef de service, l'expression de ma considération distinguée.



Elisabeth BORNE

Pièces jointes n°2 : Diagnostic de disponibilité à l'emploi – modélisation FEI

Diagnostic de disponibilité à l'emploi en 8 thématiques					
		"Indisponible"	=====>		"Disponible"
		4	3	2	1
Maitrise de la langue française /1	Relève d'une formation FLE	Analphabète à illettré	Laborieuse à limitée	Bonne à parfaite	
<i>A renseigner</i>	4				
Santé /2	Addictions, santé psychique ou handicap contraignant sur lieu de travail	Addictions, santé psychique, carence de soins dentaires et oculaires ou handicap léger nécessitant un suivi sur lieu de travail	Dispose d'une carte vitale, mais pas de suivi médical hors visite médicale du travail	Dispose d'une complémentaire santé Accède aux soins et bilans de santé préventifs	
<i>A renseigner</i>	4				
Logement /3	SDF	Hebergement collectif de type CHRS, CADA...	Hébergement hors structure sociale, logement insalubre, risque de perte de logement	Logement stable	
<i>A renseigner</i>		3			
Accès au droit /4	Ne connaît pas ses droits, en situation de non recours	Renoncement ou en rupture ou difficulté de renouvellement de droits	Connait ses droits et démarches en cours	Bénéficie des droits afférents à sa situation	
<i>A renseigner</i>		3			
Mobilité /5	Ne sait pas se rendre seul à son lieu de travail	Sait organiser son covoiturage Possède un véhicule mais problème de mise en règle (assurance, contrôle technique...)	Sait utiliser les transports en commun et/ou possède un véhicule 2 roues	Possède un véhicule et permis de conduire conformes et covoitureur possible	
<i>A renseigner</i>	4				
Ressources financières /6	Situation de surendettement sans dépôt de dossier	Surendettement avec dossier déposé et suivi	Besoins primaires assurés au jour le jour et/ou mesure de protection type curatelle	Dispose d'épargne pour financer par exemple un permis de conduire	
<i>A renseigner</i>			2		
Justice /7	A déjà été condamné, suivi SPIP	Condamnation ancienne sans suivi	Suivi PJJ / mesure judiciaire aménagée (réparation/médiation)	Aucun antécédent	
<i>A renseigner</i>				1	
Disponibilité /8	Faible voire difficile (garde d'enfant ou d'ascendant)	A organiser	Immédiate avec des contraintes horaires	Immédiate et sans contraintes horaires	