

Juin
2013



MINISTÈRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

Direction Générale
de la
Cohésion Sociale
(DGCS)

Mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective

Le financement de l'insertion par l'activité économique

Rapport IGAS-IGF. Janvier 2013-04-26

Le rapport remis au Ministre du Travail et au Ministre délégué à l'Economie sociale et solidaire porte un jugement sans concession sur le secteur de l'IAE : mode de financement complexe, répartition des moyens ne prenant pas suffisamment en compte les besoins des territoires, gouvernance du secteur mal régulée, publics accueillis pas assez ciblés selon les finalités de chaque structure, enfin, efficacité en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires jugée décevante.

Le rapport formule point par point des propositions pour remédier à ces constats négatifs et appelle à une réforme du secteur. Un vœu repris par Benoît Hamon qui annonce dès cet été des premières mesures sur les modalités de financement et pour l'automne, une nouvelle stratégie de développement de l'IAE, « composante au cœur de l'économie sociale et solidaire ». Une tâche à laquelle le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) et sa nouvelle Présidente, Christiane Démontès, sénatrice du Rhône, prendront part.

Les structures et têtes de réseaux du secteur de l'IAE dénoncent quant à elles « les mauvais calculs du rapport IGAS-IGF » (FNARS) tout en reconnaissant le bien-fondé de nombreuses analyses et de nombre de préconisations¹.

Quelles questions ce rapport pose-t-il à la DGCS, quelles pistes d'amélioration sachant que l'IAE constitue un des seuls outils ayant vocation à faciliter l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, dont les allocataires du RSA, les jeunes en difficulté, ... ?

Le financement de l'IAE

Le secteur de l'IAE regroupe quatre types de structures et a bénéficié en 2011 de subventions publiques estimées à plus de 1 milliard d'euros : les entreprises d'insertion (EI) : 13017 postes d'EI ont été conventionnés en 2011 correspondant à 12674 équivalents temps plein (ETP) pour un coût de 138M€, soit une dépense de 10900 par ETP ; Les

¹ La FNARS conteste le mode de calcul du coût des ACI arguant notamment que le nombre de bénéficiaires retenu par la Mission d'évaluation pour servir de base à ce calcul est sous-estimé de plusieurs dizaines de milliers de personnes. Elle réfute également l'analyse selon laquelle le public de l'IAE n'est pas le plus en difficulté en insistant sur les limites de la prise en compte de l'inscription à Pôle emploi comme mode de calcul alors que nombre de personnes accueillies n'entrent pas dans les statistiques administratives. Enfin, elle pointe la difficulté de mesurer l'efficacité de l'IAE à l'aune de l'accès en emploi alors que les salariés en insertion ne bénéficient pas d'une formation qualifiante pour prolonger leur parcours et ce, dans un contexte de pénurie d'emplois.

ateliers et chantiers d'insertion (ACI) : 3090 ACI ont accueilli en 2011 34188 bénéficiaires représentant environ 22500 ETP pour un coût estimé à 945M€, soit un coût moyen par ETP de 42100€ ; Les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) : 235 ETTI ont été conventionnées pour 607 postes en 2011 correspondant à 7284 ETP pour un coût estimé de 36,5M€, soit un coût de 5100€ par ETP ; Les associations intermédiaires (AI) : 743 AI ont été conventionnées pour 13244 ETP correspondant à un coût estimé de 3500€ par ETP.

Les principaux constats du rapport

1 Le mode de financement de l'IAE est complexe et se traduit par un empilement des interventions à quoi s'ajoutent 247M€ d'exonérations fiscales

2 Si la mission n'a pu parvenir à une analyse financière robuste des AI et des ACI, elle a en revanche démontré la bonne santé financière des EI et des ETTI

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

4 L'efficacité du dispositif en termes d'insertion professionnelle est limitée

Les recommandations du rapport

1 Améliorer l'extranet IAE de l'ASP afin de l'ériger en portail unique des structures et des financeurs. Créer un observatoire indépendant et unique du secteur s'appuyant sur des données fiables en remplacement des observatoires de chaque réseau

2 Améliorer l'efficacité de l'IAE par un meilleur ciblage des bénéficiaires à travers la mise en place d'un outil de mesure des difficultés socioprofessionnelles et de la distance à l'emploi des bénéficiaires. Homogénéiser le suivi des sorties du dispositif quel que soit le type de structure avec une évaluation à 6 mois et à 24 mois. Faciliter l'accès à la formation des salariés en IAE

3 Plutôt que d'envisager la décentralisation de l'IAE aux régions ou aux départements, la mission propose de simplifier son financement par la généralisation d'une aide au poste à l'ensemble, une aide pouvant être modulée

4 Refondre le pilotage et la gouvernance de l'IAE par l'Etat pour lui donner une dimension plus stratégique au regard des besoins des territoires

5 Favoriser l'accès des SIAE à d'autres financements que les financements publiques (marchés publics, mécénat d'entreprise, finance solidaire)

En complément des recommandations de la mission d'évaluation, quelles pistes pour la DGCS pour améliorer l'IAE ?

Mieux orienter l'IAE vers l'utilité sociale, le développement local durable et ainsi renforcer la dimension « retour sur investissement » de ce secteur

L'impact des SIAE sur le développement local durable est réel et devrait croître notamment sur les territoires fragilisés². Un certain nombre de secteurs d'activité d'utilité sociale ont des perspectives de développement importants mais peinent à trouver leur modèle économique, faute d'expérimentation et d'innovation. C'est le cas du secteur du développement durable et de la croissance verte à travers par exemple l'entretien de l'espace, le développement des économies d'énergie, la lutte contre la précarité énergétique, le recyclage, ...

La prise en compte de ces nouveaux besoins est fortement corrélée à des contextes territoriaux avec leur dimension socio-économique propre. Le champ de l'IAE a déjà investi une partie de ces nouveaux besoins comme par exemple dans le cas des régies de territoire ou de la collecte et du recyclage d'usagers. Une approche articulant les travaux menés au niveau national par les différentes filières avec une approche

² Voir les analyses de L. Davezies « Les zones d'emploi en difficulté occupent le quart de la superficie du territoire français et abritent 20% de la population. (...) Ces territoires devront être prioritaires pour la solidarité nationale. Mais c'est là aussi que peuvent se développer de nouvelles formes de solidarité de proximité : cela permettrait de maintenir et de développer des services (secteur sanitaire et social, transports, culture, sports, ...) pour des populations dépendant de moins en moins de l'économie publique ou de la recherche du profit, et de plus en plus d'une « économie sociale et solidaire », déjà très vivante dans le pays. » « La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale » p. 94

territorialisée au moyen d'un diagnostic local partagé (entreprises, donneurs d'ordre, collectivités locales, SIAE, personnes en insertion) permettrait de réunir les conditions de réussite : analyse des marchés, des compétences nécessaires, plan de financement, ...

Dans cette perspective, il est possible **de déterminer et d'intégrer au-delà du taux de sortie vers l'emploi, de nouveaux indicateurs de valorisation de l'action des SIAE dans le domaine du développement durable** : compétences développées dans le domaine des métiers de la croissance verte, évolution des partenariats ou relations commerciales développés avec les entreprises du bassin, ...

Dans ce cadre, **les CDIAE pourraient être des lieux de promotion des métiers du développement durable local et de la croissance verte** et de la sensibilisation des acteurs.

En outre, **les enjeux de formation** incluant les entreprises locales **seraient dynamisés** à travers une approche par filière et fortement territorialisée, **facilitant la mobilisation des moyens**.

Enfin, cette approche est correspond à l'objectif affiché par le rapport de la mission de **soutenir la diversification des financements via les clauses d'insertion et la responsabilité sociale des entreprises (RSE)**.

Mettre en place une réflexion prospective pour expérimenter un financement partiel de l'IAE à l'aide de monnaies permettant d'articuler besoins sociaux non couverts et ressources locales sous employées

Il existe aujourd'hui diverses initiatives en France et à l'étranger de mise en place de monnaies locales dédiées à des besoins précis (aide aux personnes âgées, échanges de services de proximité, soutien au développement durable, ...).

Dans un contexte de besoins de financement pour développer l'IAE, on peut imaginer qu'une partie des moyens puisse s'appuyer sur les systèmes de monnaies locales permettant des circuits courts au niveau d'un territoire donné, une ville, voire une région.

Mieux identifier l'impact social de l'IAE

L'amélioration de l'efficacité de l'IAE passe par une clarification de ses ambitions sociales dans différents domaines.

L'évaluation de la progression de la personne. Au-delà de l'activité et des revenus assurés par l'IAE, le fait d'être accompagné par une SIAE permet au salarié de progresser, et d'améliorer son intégration dans la société. Mesurer cette dimension s'avère crucial pour ne pas s'en tenir au seul critère d'insertion dans l'emploi dans un contexte de crise et s'agissant de publics qui en sont éloignés. Des initiatives en ce sens existent et méritent d'être enrichies et diffusées comme le sociogramme, outil élaboré par le réseau Cocagne. Il définit douze critères³ qui sont renseignés pour chaque salarié lors de son entrée dans la structure puis régulièrement jusqu'à sa sortie, de manière à pouvoir mesurer sa progression.

L'évaluation de l'impact sur le développement local. Le premier impact, aujourd'hui clairement identifié, est la participation directe des SIAE à la croissance économique du territoire. Mais leur implantation a d'autres effets, moins directement visibles. Les travaux menés par le réseau chantiers école pour l'élaboration d'un protocole d'évaluation, organisé en quatre thématiques⁴, en mettent ainsi certains en exergue. Concernant le développement territorial en tant que tel, le document prévoit des informations sur le nombre de communes concernées ou les zones prioritaires couvertes, la mobilisation des donneurs d'ordre locaux et les réponses aux appels d'offres, mais aussi sur les impacts des

³ Formation, expériences professionnelles, analphabétisme et illettrisme, handicap, addiction, santé, souffrances psychologiques, isolement social, logement, mobilité, justice, surendettement

⁴ Organisation interne et professionnalisation, actions vis-à-vis des salariés en insertion, coordination et partenariats, action sur le territoire

activités développées en termes d'amélioration du cadre de vie, de développement des services de proximité ou de valorisation du patrimoine. Il évalue aussi le poids économique de la structure et son ancrage dans la vie locale.

L'impact social pris dans sa globalité. La volonté de mesurer la performance sociale de l'IAE de manière globale s'inscrit davantage dans la recherche d'un mode d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Ces travaux pourraient être l'occasion de vérifier si les activités des SIAE permettent de répondre à certains des objectifs d'une politique de cohésion sociale. Parallèlement, des travaux sur les impacts de l'IAE sur la cohésion sociale sont menés par la chaire d'entrepreneuriat sociale de l'ESSEC sur la base d'études de cas dans chaque type de SIAE. L'objectif est, grâce à la méthode SROI (Social return on investment), qui s'appuie sur une démarche coûts / bénéfices, de monétiser leurs effets en incluant aussi les coûts évités, comme le non versement de prestations sociales passives ou la prévention des problèmes sanitaires et sociaux.

Mettre en place une véritable trajectoire d'insertion sociale et professionnelle pour les publics les plus en difficulté

Au début des années 2000, dans un contexte de forte diminution du chômage, la gestion de l'IAE a été plus nettement positionnée dans le champ des politiques d'emploi, ce qui s'est traduit par le transfert de sa gestion à la DGEFP. Quelques années plus tard, le dispositif de l'ASI (aide sociale personnalisée) a été abandonné. Dans le même temps, la situation de l'emploi n'a cessé de se détériorer, plus encore pour les publics en difficulté.

Enfin, si la vocation des SIAE n'est pas de devenir des structures accueillant de manière pérenne ces publics en difficulté, la question de répondre à de tels besoins ou à des situations intermédiaires demeure. La branche compagnonnage d'Emmaüs s'inscrit dans cette logique, en permettant aux personnes en grande difficulté de se stabiliser, sans aucune contrainte de durée. Elle présente l'avantage, du fait de l'ensemble des activités développées par l'association, de permettre aux individus d'envisager plus progressivement leur processus de réinsertion, en se dirigeant vers les SIAE.