



Inspection générale
des affaires sociales

Innovations et expérimentations dans le secteur de l'insertion par l'activité économique

RAPPORT

Établi par

Hervé GOSSELIN

Gaëlle TURAN-PELLETIER

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2015 -

2015-069R

SYNTHESE

- [1] Par lettre du 14 avril 2015, le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a saisi l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'une demande de mission relative à l'expérimentation dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE).
- [2] Au-delà de l'analyse de trois expérimentations nationales qui se sont déroulées au cours des dernières années¹, la mission a estimé nécessaire d'élargir son champ d'investigation aux innovations portées par les structures d'insertion par l'activité économique.
- [3] Pour la mission, le terme innovation désigne un projet de développement novateur d'une SIAE, qui va au-delà de la mise en œuvre de simples bonnes pratiques même s'il est parfois malaisé de les distinguer. Le terme expérimentation désigne le fait de chercher à identifier et mesurer les effets d'un dispositif innovant sur les salariés en insertion ou leur environnement. Le terme expérimentation renvoie donc à une évaluation d'un projet dont les objectifs sont précisément définis et dont la durée est limitée.
- [4] En 2013², on dénombre 3822 structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) conventionnées par les UT DIRECCTE³ qui emploient 127 600 personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. Orientées vers une SIAE par Pôle emploi⁴, qui les agréé à cet effet, elles bénéficient d'un emploi et d'un accompagnement socio-professionnel dans le but de permettre leur insertion professionnelle à l'issue de leur parcours au sein de la structure.
- [5] Les travaux de la mission ont été annoncés dans le cadre du plan « Prévenir, aider, accompagner : nouvelles solutions face au chômage de longue durée », annoncé le 9 février 2015, et visent à alimenter les travaux de la DGEFP et du CNIAE qui, après s'être concentrés sur la réforme du financement des SIAE, « vont désormais se focaliser sur la cohérence et l'outillage des parcours des salariés en insertion »⁵. L'étude des innovations et des expérimentations doit ainsi permettre de dégager de nouvelles orientations de politique publique pour le secteur de l'IAE.
- [6] Selon la mission, si la connaissance de la performance de l'IAE et de ses leviers reste encore insuffisante, les structures sont à l'initiative d'innovations intéressantes, dont certaines devraient être soutenues par les pouvoirs publics. Toutefois, le pilotage des expérimentations par l'administration centrale doit s'appuyer sur une méthodologie rigoureuse, ce qui conduit la mission à proposer un cadre de pilotage pour les futures expérimentations.

Améliorer la connaissance de la performance de l'IAE

- [7] Si le champ de l'IAE est relativement bien connu, les pouvoirs publics ne disposent pas d'informations suffisantes sur sa performance.

¹ EPIDA, Convergence, Groupes d'insertion

² DARES Analyses juin 2015 N° 046, « L'insertion par l'activité économique en 2013 » à partir des chiffres de l'ASP chargée des paiements aux structures

³ les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI), les ateliers et chantiers d'insertion (ACI)

⁴ bénéficiaires du RSA ou d'autres minima sociaux, chômeurs de longue durée, personnes reconnues handicapées, jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté

⁵ Lettre de mission

- [8] La population de salariés en insertion est relativement bien connue et diffère selon le type de structures dans lesquelles ils sont employés. En particulier, ce sont les ACI qui accueillent les salariés les plus éloignés de l'emploi. Parmi les salariés embauchés dans un ACI en 2013, qui étaient inscrits à Pôle emploi⁶, 67% avait subi une période de chômage de plus de 12 mois, 40% ayant été au chômage plus de deux ans (32% pour les EI, 26% pour les AI et 24% pour les ETTI). De même, ces salariés étaient pour 58% d'entre eux allocataires du RSA, contre 35% en moyenne sur l'ensemble des SIAE.
- [9] Plus généralement, le niveau de formation des salariés de tous types de structures est faible (80% ont un niveau de formation inférieur au bac, un tiers n'ayant aucun diplôme) et beaucoup cumulent plusieurs autres freins à l'emploi (problèmes de santé, illettrisme, absence de garde d'enfants, absence de logement, faible mobilité, surendettement etc.).
- [10] Le mécanisme qui oblige tout salarié recruté par une SIAE conventionnée à être d'abord agréé par Pôle emploi devrait assurer une réelle cohérence dans les caractéristiques des salariés que les SIAE recrutent mais, dans les faits, le profil des salariés sélectionnés s'écarte pour partie des catégories administratives énumérées par les circulaires (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés...) faute d'une précision et d'une stabilité suffisantes de la définition des populations éligibles, et du fait d'une absence de prise en compte satisfaisante, selon les SIAE, des difficultés sociales rencontrées par les salariés. La mission souligne le manque d'un outil commun de diagnostic de distance à l'emploi des salariés susceptibles d'être par les SIAE.
- [11] La moindre productivité des salariés en insertion et l'accompagnement qui leur est offert justifient une aide de l'Etat (802,5M€ de crédits notifiés aux DIRECCTE en 2015)⁷. Depuis 2014, les structures de l'IAE sont toutes financées par une aide au poste, dont une part est fixe et une autre part est modulée. Le montant socle de l'aide est spécifique à chaque type de structure. Le montant modulé représente, quant à lui, entre 0 et 10% du montant socle, et est fonction du profil des personnes à l'entrée de la structure, de l'effort d'insertion (actions et moyens) mis en œuvre par la structure et des résultats constatés à la sortie⁸.
- [12] Malgré ce soutien public, en 2015, les modèles économiques des SIAE, notamment des ACI, restent fragiles. La situation du secteur d'activité de la SIAE peut être une source de difficulté, notamment du fait de la conjoncture dégradée depuis plusieurs années (exemple du bâtiment). Un second groupe de causes de difficulté tient à la taille des SIAE, leur petite taille (33 salariés en insertion par structure en moyenne) pesant sur leur rentabilité. Une troisième menace trouve son origine dans le désengagement possible de certains financeurs (collectivités territoriales).

⁶ La quasi-totalité des personnes recrutées dans les SIAE étaient inscrites à Pôle emploi en 2013 avant leur embauche, sauf dans les AI où près d'un quart n'étaient pas déclarées comme telles.

⁷ L'aide au poste des ACI fait l'objet d'un cofinancement par les conseils départementaux. S'ajoutent à ce financement des aides facultatives des collectivités territoriales, des fonds FSE qui conduisaient l'IGAS et l'IGF (rapport relatif au financement de l'IAE, janvier 2013) à estimer, qu'en 2011, le financement public de l'IAE aurait été compris entre 1 et 1,3Md€ auquel s'ajouteraient 247M€ d'exonérations de charges sociales (soit un financement public de 21 000€ par ETP et de 9700€ par bénéficiaire).

⁸ En 2015, première année pleine de mise en œuvre de la réforme du financement des SIAE, la part modulée de chaque SIAE est calculée en fonction de sa performance sur trois critères spécifiques : part du public cible exprimé par le rapport bénéficiaires de minima sociaux sur le total des salariés en insertion, pour 35%, part des ETP consacrés à l'accompagnement des publics exprimé par le rapport ETP encadrant sur ETP de salariés en insertion, pour 40 %, et part des sorties dynamiques, exprimée par la proportion de sorties dynamiques dans le total des sorties, pour 25 %.

- [13] Les résultats plutôt mitigés en terme d'insertion professionnelle⁹, notamment en emploi durable, conduisent à poser la question, délicate mais nécessaire, de l'évaluation de la performance des structures de l'IAE au regard du financement public reçu. Aujourd'hui, le critère des sorties vers l'emploi est le principal indicateur de performance retenu. Toutefois, cet indicateur est fortement tributaire de la conjoncture économique et il est imprécis, du fait de définitions insuffisamment cernées des types de sortie. Par ailleurs, les sorties en emploi recensées ne rendent pas suffisamment compte des parcours des salariés en insertion et de leur progression en terme d'insertion sociale.
- [14] Certes, la réforme du financement de l'IAE s'est accompagnée d'un aménagement des dialogues de gestion annuels, mais au-delà des progrès que chaque structure peut faire en matière d'organisation, de gestion, de professionnalisation des équipes, la mission estime, qu'une évaluation globale de la performance de l'IAE serait opportune et permettrait une meilleure appréciation des potentialités des innovations qu'elle a recensées dans le secteur.

Soutenir prioritairement certaines innovations structurantes pour l'IAE

- [15] L'analyse des innovations à l'œuvre dans le secteur de l'IAE qu'a réalisée la mission a pour but d'identifier les plus pertinentes d'entre elles en vue d'accroître la performance des SIAE grâce à l'amélioration de la viabilité des structures et à l'enrichissement des parcours d'insertion des salariés.
- [16] Les innovations proviennent principalement des structures elles-mêmes, parfois appuyées par les réseaux auxquels elles appartiennent, mais l'Etat devrait pouvoir jouer un rôle plus affirmé dans ce domaine en suscitant de nouveaux projets et en soutenant financièrement certaines de ces innovations.
- [17] Pour la mission, il existe trois types d'innovations qui devraient être encouragés prioritairement : le regroupement des structures, la construction de parcours avec les branches professionnelles et les entreprises menant vers des emplois disponibles localement et le renouvellement des secteurs économiques dans lesquels les SIAE interviennent.
- [18] *Le regroupement de structures* est nécessaire compte tenu de l'éclatement actuel du secteur de l'IAE. En 2013, la DARES recensait 3822 structures dont la taille moyenne est de 33 salariés en insertion (23 par ACI, 13 par EI, 79 par AI et 51 par ETTI)¹⁰. Leur petite taille rend souvent difficile la mise en œuvre isolée de projets complexes ou le développement d'activités. Le regroupement dans un ensemblier (association ou société) qui peut prendre le titre de groupe économique solidaire (GES)¹¹ est une priorité, car il est utile à la fois à leur viabilité économique et à la richesse des parcours d'insertion qu'elles peuvent offrir. Le regroupement permet de mutualiser certaines fonctions et ainsi de gagner en professionnalisme. Plus important, il facilite la création de parcours entre plusieurs métiers ou au sein d'une filière métier, d'un type de SIAE à l'autre. Les regroupements peuvent aussi s'envisager dans le cadre plus large de l'économie sociale et solidaire, au sein de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Tous doivent être encouragés.

⁹ Alors que le chômage de longue durée continue de se développer.

¹⁰ Calculs de la mission à partir des données de la DARES (L'IAE en 2013, DARES analyses, juin 2015, n°46)

¹¹ L'article L5132-15-2 du code du travail relatif aux groupes économiques solidaires

- [19] *Le deuxième axe d'innovation consiste en la construction de parcours avec les branches professionnelles et les entreprises à partir des besoins identifiés localement.* Pour que les parcours offerts aux salariés en insertion soient aussi insérants que possible, la meilleure option consiste à les construire en fonction de l'emploi disponible sur le territoire. La mission a pu rencontrer plusieurs SIAE qui entrent en relation avec les entreprises pour connaître leurs besoins de recrutement et travaillent avec elles pour définir précisément quelles compétences les salariés en insertion doivent développer au cours de leur parcours pour leur permettre d'accéder à ces emplois. D'autres aident les entreprises à redéfinir les fiches de poste de leurs emplois vacants afin de les rendre plus aisément accessibles à des salariés en insertion.
- [20] La construction de parcours plus insérants requiert un travail approfondi avec les branches professionnelles et leurs OPCA, pour mettre en place des actions de formation, et pour définir des parcours orientant les salariés vers les métiers en tension.
- [21] Le développement des périodes d'immersion en entreprise et l'amélioration de la qualité et de la durée de l'accompagnement dans l'emploi en entreprise du salarié à la fin de son parcours devraient être encouragés. Dans ce cadre, la mission recommande d'assouplir certaines règles relatives à la durée des parcours et suggère d'expérimenter deux solutions d'enrichissement des parcours d'insertion qui visent, selon des modalités différentes, à donner aux salariés des SIAE une meilleure connaissance de l'environnement professionnel.
- [22] *La troisième voie d'innovation repose sur le développement d'activités dans des secteurs qui ne sont pas traditionnellement ceux de l'IAE.* Des SIAE développent des activités originales dans le secteur sanitaire et médico-social, dans le secteur informatique ou numérique, dans le secteur de l'habillement, des métiers de la bouche, de l'évènementiel ou encore du conseil aux ménages en situation de précarité énergétique. Ces innovations sont intéressantes à plusieurs titres : la diversification des secteurs d'activité des SIAE leur permet *a priori* d'insérer les salariés dans des secteurs différents et donc d'avoir davantage d'emplois à leur offrir. Elles correspondent également à une adaptation des SIAE à leur environnement économique et leur offre *a priori* de meilleures chances de viabilité et de « rentabilité ». Cette diversification peut également permettre d'insérer des publics différents, notamment féminins.
- [23] *Aux innovations au sein des SIAE, s'ajoutent les innovations relatives à l'insertion professionnelle de publics éloignés de l'emploi qui ne s'inscrivent pas dans le cadre strict de l'IAE.* La plupart s'inscrivent dans une perspective de création d'emplois durables. Ainsi, certaines SIAE réfléchissent, et mettent déjà en pratique, un modèle de structure « insérante » qui s'éloigne de la seule fonction de sas vers l'emploi en entreprise classique pour proposer des emplois durables à une partie de leurs salariés. Des passerelles se créent entre SIAE et les entreprises classiques, soit par le biais d'entreprises ou d'associations facilitatrices de clauses sociales, soit par l'organisation de véritables joint-ventures construites entre une entreprise classique et une SIAE, soit, enfin, par le mécénat de compétence. D'autres voies sont explorées par des entreprises du secteur marchand qui développent des projets de « social business » en marge de l'IAE, sur leurs propres ressources, ou par des entreprises de l'économie sociale et solidaire qui cherchent à bâtir un modèle viable économiquement sur le statut d'auto-entrepreneur pour les personnes en insertion. Enfin, d'autres opérateurs, dont ATD Quart Monde, portent le projet « Territoire zéro chômeur de longue durée », dont l'expérimentation fait l'objet d'une proposition de loi. Si la lutte contre le chômage de longue durée réunit ce projet et l'IAE, la méthode qu'il emprunte diffère sensiblement de l'approche de l'IAE. Il est cependant apparu à la mission plus complémentaire à l'IAE que concurrent.
- [24] Le soutien des innovations dans le secteur de l'IAE impose d'organiser la capitalisation – c'est-à-dire de recenser et de diffuser les innovations. Ce travail, déjà en partie assuré par les réseaux de l'IAE et le CNIAE, pourrait être confié à un Observatoire de l'IAE intégré au sein du CNIAE. Il est également souhaitable d'envisager un soutien financier aux projets innovants. Pour ce faire, une part clairement identifiée du FDI devrait y être consacrée.

S'appuyer sur une méthodologie rigoureuse pour piloter des expérimentations

- [25] Trois projets ont fait l'objet ces dernières années d'expérimentations pilotées nationalement. Ces projets ont été mis en œuvre, pour une durée déterminée et sur un périmètre restreint et ils ont fait l'objet d'une évaluation visant à en déterminer les effets.
- [26] EPIDA, mise en œuvre par le Secours catholique entre 2011 et 2014, cherchait à mesurer les effets combinés de l'allongement des parcours dans les ACI (de deux à cinq ans), d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé et du renforcement des passerelles entre les entreprises. Emmaüs-défi porte un projet qui s'en rapproche, intitulé Convergence, et qui vise à tester les effets d'un nouveau dispositif d'accompagnement global auprès de salariés issus de la rue ainsi qu'un allongement de leur parcours (2012-2015). Enfin, l'expérimentation « groupes d'insertion » mise en œuvre par Humando (Adecco Insertion), ID'EES et Vitamine T cherchait à améliorer significativement l'insertion en emploi durable et en formation qualifiante par un développement des liens et partenariats avec les entreprises du secteur marchand, et un accompagnement socioprofessionnel renforcé. Toutes ces expérimentations ont fait l'objet de financements de l'Etat et parfois d'autres partenaires.
- [27] Le bilan de ces expérimentations est décevant, bien qu'elles aient, à l'évidence, été utiles pour les structures qui y ont participé, dans la mesure où elles ne permettent pas, au final, de disposer d'éléments suffisamment précis pour conclure à l'efficacité ou l'inefficacité des dispositifs expérimentés. Sont en cause, selon la mission, la multiplicité des mesures testées en même temps, les difficultés de mise en œuvre des projets, la collecte incomplète de données et le manque de robustesse de certains dispositifs d'évaluation.
- [28] La mission propose en conséquence un cadre de pilotage national des expérimentations dans le secteur de l'IAE.
- [29] Pour piloter une expérimentation, le commanditaire doit respecter des bonnes pratiques relatives à la sélection de l'expérimentation, au suivi de sa mise en œuvre, à la définition de l'évaluation ainsi qu'aux modalités de sortie de l'expérimentation.
- [30] Toute innovation n'a pas vocation à faire l'objet d'une expérimentation. En effet, il est tout à fait possible qu'un projet innovant jugé pertinent ne puisse pas faire l'objet d'une évaluation utile ou que celle-ci présente un coût disproportionné. Pour sélectionner une expérimentation, le commanditaire doit s'assurer de l'adéquation du projet innovant à ses questionnements, de la précision des objectifs de l'expérimentation, de la maturité du projet ainsi que, si nécessaire, des modalités pérennes de financement à l'issue de l'expérimentation.
- [31] Des exigences relatives au bon déroulement du projet, dont notamment des garanties concernant la solidité de l'équipe projet, la maîtrise du projet par le commanditaire par une gouvernance adéquate et la gestion de la temporalité du projet doivent aussi être formulées.
- [32] Le protocole d'évaluation doit être décidé en même temps que le lancement de l'expérimentation car il est essentiel que les contraintes de l'évaluation soient prises en compte au même titre que celles du projet. Différentes modalités d'évaluation (quantitative, randomisée ou pas, qualitative, coûts évités, etc.) peuvent être retenues. Elles doivent être déterminées en fonction du projet.
- [33] Enfin, la sortie de l'expérimentation doit être anticipée. Il n'est pas possible de déterminer en amont si le projet sera ou pas pérennisé, étendu ou généralisé, cela dépendant des résultats de l'évaluation mais il est possible de définir quels types de suite pourront être donnés à l'expérimentation (généralisation/abandon, essaimage, diffusion de bonnes pratiques ou d'outils etc.). Il convient, en tout état de cause, d'organiser la capitalisation de ses résultats, dans la mesure où elle n'entraîne pas immédiatement ou uniquement des évolutions normatives.

- [34] Pour mettre en œuvre ces bonnes pratiques relatives au pilotage d'une expérimentation, la mission recommande de créer un comité de sélection et un dispositif de suivi *ad hoc*.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION.....	11
1 LA CONNAISSANCE DE LA PERFORMANCE DE L'IAE ET DE SES LEVIERS RESTE INSUFFISANTE	13
1.1 Les informations disponibles sur l'IAE restent encore incomplètes.....	13
1.1.1 Les données quantitatives portant sur les quatre structures de l'IAE sont nombreuses mais incomplètes.....	13
1.1.2 La connaissance des publics accueillis est bien documentée mais souffre de catégories parfois trop floues.....	16
1.1.3 Le financement de l'IAE est diversifié mais les leviers de la performance économique des SIAE, en particulier des ACI, restent assez mal connus	20
1.1.4 Les éléments d'information sont lacunaires s'agissant d'autres modes d'insertion professionnelle de publics très éloignés de l'emploi.....	24
1.2 L'évaluation de la performance de l'IAE est délicate mais nécessaire	24
1.2.1 L'évaluation de la performance des SIAE privilégie le critère des sorties vers l'emploi.....	24
1.2.2 L'évaluation globale de la performance de l'IAE reste à conduire	27
2 LES STRUCTURES DE L'IAE SONT A L'INITIATIVE D'INNOVATIONS INTERESSANTES DONT CERTAINES DEVRAIENT ETRE SOUTENUES PAR LES POUVOIRS PUBLICS	28
2.1 Les innovations dans le secteur de l'IAE, entendues au sens large, ont d'abord pour origine les SIAE.....	28
2.1.1 Les innovations désignent les modalités originales de fonctionnement des structures ou de relations avec leur environnement	28
2.1.2 Plusieurs acteurs sont à l'origine des innovations.....	30
2.2 L'Etat doit soutenir les innovations les plus structurantes.....	32
2.2.1 Le regroupement des SIAE est essentiel à la fois pour assurer leur viabilité et permettre le développement de parcours plus insérants	32
2.2.2 La construction de parcours fondés sur les besoins locaux d'emplois est une priorité.....	36
2.2.3 L'investissement de SIAE dans de nouvelles activités est souhaitable.....	43
2.2.4 Le modèle de l'IAE est questionné par la recherche de nouveaux modes d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.....	44
2.3 L'Etat doit soutenir plus efficacement les innovations au sein de l'IAE.....	47
2.3.1 L'Etat doit, à côté d'autres opérateurs, soutenir financièrement les innovations.....	47
2.3.2 Il convient de mieux faire connaître les innovations existantes	54
3 LE PILOTAGE DES EXPERIMENTATIONS PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE DOIT S'APPUYER SUR UNE METHODOLOGIE RIGOUREUSE.....	56
3.1 Les expérimentations nationales récentes ne permettent pas d'en tirer des conclusions solides	56
3.1.1 Les mesures ou pratiques expérimentées se sont révélées trop nombreuses et insuffisamment précises.....	57
3.1.2 Les conditions de réalisation ont souvent été médiocres	58
3.1.3 L'évaluation a été délicate.....	59
3.1.4 La sortie des expérimentations n'a pas été suffisamment anticipée.....	59
3.2 Le pilotage et l'évaluation des expérimentations doivent respecter une méthodologie rigoureuse.....	60
3.2.1 La sélection de l'objet de l'expérimentation est essentielle car elle détermine son exploitabilité.....	60
3.2.2 L'administration doit être impliquée dans le suivi du projet au travers d'une organisation dédiée La mise en œuvre du projet doit respecter quelques règles impératives..	63

3.2.3 Le protocole d'évaluation doit être choisi avant le lancement de l'expérimentation par le comité de sélection	64
3.2.4 La sortie de l'expérimentation doit être anticipée.....	68
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	71
LETTRE DE MISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	77
ANNEXE 1 : CHAMPS DES INNOVATIONS.....	87
ANNEXE 2: ENQUETE REALISEE AUPRES DES UNITES TERRITORIALES CONCERNANT L'INNOVATION DANS LE SECTEUR DE L'IAE.....	115
ANNEXE 3 : ACI HORS LES MURS.....	129
ANNEXE 4 : CDDI-GROUPE ECONOMIQUE SOLIDAIRE.....	135
ANNEXE 5 : EPIDA – EXPERIMENTATION DES PARCOURS D'INSERTION A DUREE ADAPTEE.....	141
ANNEXE 6 : CONVERGENCE.....	149
ANNEXE 7 : EXPERIMENTATION GROUPES D'INSERTION.....	155
ANNEXE 8: EXEMPLES D'ORGANISATION DE L'EVALUATION D'EXPERIMENTATIONS PAR QUELQUES ACTEURS PUBLICS.....	161
SIGLES UTILISES.....	165

INTRODUCTION

- [35] Le Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a chargé l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), par lettre du 14 avril 2015, d'une mission d'évaluation des expérimentations dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE).
- [36] La lettre de mission précise que « la mission [...] aura pour objectifs de recenser les expérimentations et d'analyser, selon une méthode et un référentiel communs, leurs résultats en matière d'insertion professionnelle et d'amélioration de la situation socioprofessionnelle des publics accueillis, au regard des moyens *ad hoc* mobilisés par les financeurs publics et partenaires, d'en dégager, lorsque cela est possible, des propositions en matière de politique publique afin d'améliorer l'accompagnement et la qualité des parcours des salariés en insertion, de proposer une méthode ainsi qu'un cadre de pilotage et d'évaluation pour les expérimentations à venir dans le domaine de l'IAE, dans le but d'en faciliter et fiabiliser la capitalisation ».
- [37] L'énoncé du principe de cette mission figurait dans le plan « Prévenir ; aider, accompagner : nouvelles solutions face au chômage de longue durée » présenté par le ministre le 9 février 2015.
- [38] Hervé Gosselin et Gaëlle Turan-Pelletier ont été désignés pour réaliser cette mission.
- [39] L'article L. 5132-1 du code du travail dispose que « l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires ».
- [40] En 2013, l'IAE comptait environ 3822 structures et employait en moyenne par mois près de 127 600 personnes¹², soit plus de 60 000 ETP. L'insertion par l'activité économique peut, selon l'article L. 5132-4 du code du travail, être assurée par quatre types de structures : les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les associations intermédiaires (AI). Ces deux dernières structures pratiquent la mise à disposition de leurs salariés auprès d'entreprises, de collectivités ou de particuliers.
- [41] Ces structures sont conventionnées par les DIRECCTE (plus précisément par leurs unités territoriales (UT)), après avis du Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique¹³, ce qui leur permet de bénéficier d'une aide au poste. Les entités qui portent les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) sont principalement des associations mais peuvent aussi être des entreprises. Les régies de quartier portent également fréquemment des ACI et/ou des EI¹⁴.

¹² L'IAE en 2013, DARES analyses, juin 2015, n°46

¹³ Le CDAEI comprend notamment les représentants de l'UT Direccte, du Conseil général, de Pôle emploi du secteur de l'IAE, des partenaires sociaux (article R 5112-17 d Code du travail)

¹⁴ 4% des structures porteuses d'ACI et 10% de celles qui portent des EI sont labellisées « régie de quartier ». DARES Analyses novembre 2015 N° 085

- [42] Elles ne peuvent employer que des personnes agréées par Pôle emploi (à l'exception des AI si les salariés travaillent moins de 16 heures hebdomadaires)¹⁵. Il s'agit de personnes dites éloignées de l'emploi : bénéficiaires du RSA ou d'autres minima sociaux, chômeurs de longue durée, personnes bénéficiant de la reconnaissance de qualité de travailleur handicapé, jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté. Certaines structures travaillent principalement avec des publics spécifiques (anciens détenus, personnes sans logement), d'autres avec des publics divers. Les salariés de l'IAE présentent plus ou moins de freins à l'emploi (problèmes de santé, faible niveau de qualification, illettrisme, absence de garde d'enfants, absence de logement, faible mobilité, surendettement etc.) que les SIAE ont pour mission de résorber au travers d'un accompagnement social et professionnel.
- [43] Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) ne font pas partie de l'IAE, telle que définie par le code du travail, même s'ils en partagent certains principes. Ils ne sont pas inclus dans le champ du présent rapport¹⁶.
- [44] Dans un contexte de hausse sensible du chômage de longue durée, l'insertion par l'activité économique apparaît comme un outil nécessaire des politiques de l'emploi, dans la mesure où elle s'adresse aux personnes les plus éloignées de l'emploi¹⁷. En les recrutant dans le cadre d'un contrat de travail, les structures de l'IAE leur proposent un double accompagnement professionnel et social.
- [45] Une importante réforme du financement par l'Etat du secteur, élaborée sur la base d'un rapport IGAS-IGF, en concertation avec le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, est entrée en application à partir de 2014¹⁸.
- [46] C'est dans ce contexte que trois expérimentations¹⁹, souvent suggérées par les réseaux nationaux de l'IAE²⁰ ou par des organismes intervenant dans la lutte contre l'exclusion²¹ ont été lancées dans les cinq dernières années afin de tester de nouvelles modalités d'accompagnement des salariés en insertion.
- [47] La mission a analysé ces expérimentations²² ainsi que deux projets d'expérimentation proposés par des SIAE²³. L'expérimentation se définissant comme le test d'une innovation, elle a estimé utile de recenser un certain nombre d'innovations mises en œuvre au sein des SIAE²⁴ afin de suggérer quelques orientations de politique publique pour le secteur, conformément aux souhaits de la lettre de mission.
- [48] Si la connaissance de la performance de l'IAE et de ses leviers reste encore insuffisante (1), les structures de l'IAE sont à l'initiative d'innovations intéressantes dont certaines devraient être soutenues par les pouvoirs publics (2). Toutefois, le pilotage des expérimentations par l'administration centrale doit s'appuyer sur une méthodologie rigoureuse (3).

¹⁵ Pôle emploi est ensuite chargé du suivi opérationnel du parcours d'insertion dans le cadre des Comités techniques d'animation (CTA)

¹⁶ L'IGAS a consacré une mission récente aux GEIQ : Evaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, Novembre 2014

¹⁷ Selon des modèles organisationnels plus ou moins différents de l'IAE, les entreprises sociales d'insertion se sont développées dans les pays de l'OCDE. Certaines sont plus orientées vers l'accompagnement social, d'autres privilégient l'accompagnement professionnel et le rôle de sas vers l'emploi. D'autres enfin proposent des emplois durables aux publics qu'elles accueillent. Certaines enfin sont dédiées à l'accueil de publics spécifiques.

¹⁸ Rapport IGAS/IGF, « Le financement de l'insertion par l'activité économique », janvier 2013

¹⁹ Pour la mission, l'expérimentation est une démarche qui consiste à tester les effets d'une innovation.

²⁰ COORACE, Chantiers Ecole, FNARS, Fédération des entreprises d'insertion

²¹ Secours catholique, Emmaüs

²² Cf. Annexes 5, 6 et 7

²³ Cf. Annexes 3 et 4

²⁴ Cf. Annexe 2

1 LA CONNAISSANCE DE LA PERFORMANCE DE L'IAE ET DE SES LEVIERS RESTE INSUFFISANTE

1.1 Les informations disponibles sur l'IAE restent encore incomplètes

1.1.1 Les données quantitatives portant sur les quatre structures de l'IAE sont nombreuses mais incomplètes

1.1.1.1 Chaque type de SIAE présente des caractéristiques propres.....

- [49] Selon les chiffres produits par la DARES²⁵, les 127 600 salariés en insertion sont répartis, en 2013, dans 3822 structures conventionnées par l'Etat. Il s'agit pour la moitié d'entre elles de structures portant un ou plusieurs ACI, pour un quart d'entreprises d'insertion, pour un cinquième d'associations intermédiaires (AI) et enfin pour 7% d'entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI). Ce nombre de SIAE est stable sur les années 2011 à 2013.
- [50] Les trois quarts des structures de l'IAE ont le statut d'associations. C'est notamment le cas de 86% des structures porteuses d'ACI et de la moitié des EI.
- [51] L'examen des activités des SIAE montre que chacun des quatre types de structures de l'IAE est plus ou moins spécialisé dans certains secteurs.
- [52] Les EI sont les seules à se positionner sur des secteurs d'activité aussi diversifiés que les entreprises classiques. La répartition des salariés embauchés par les SIAE par grand secteur d'activité en EI est très proche de celle observée pour l'emploi salarié global. Cependant, ce sont les activités liées aux services à la personne et à la collectivité qui sont les plus nombreuses (48%), en particulier dans la propreté et l'environnement urbain ainsi que le nettoyage et la propreté industrielle.
- [53] Dans les ACI, en 2013, environ 48% des salariés exercent une activité dans le secteur tertiaire. 38% sont affectés à l'entretien d'espaces naturels et espaces verts ou à la production agricole (horticulture, maraîchage, production légumière...), 14% travaillent dans l'industrie ou le BTP²⁶.
- [54] La moitié des salariés embauchés dans les AI exercent des métiers de service à la personne ou à la collectivité.
- [55] C'est dans le secteur de la construction que le plus grand nombre de salariés des ETTI exercent leur activité, qu'il s'agisse de gros œuvre ou de second œuvre. Ces salariés sont également présents dans les secteurs des transports et de la logistique ainsi que dans l'industrie.

²⁵ DARES Analyses juin 2015 N° 046, « L'insertion par l'activité économique en 2013 » à partir des chiffres de l'ASP chargée des paiements aux structures

²⁶ DARES Analyses octobre 2014 N° 079

Tableau 1 : Métiers exercés par les salariés en insertion nouvellement embauchés en 2013 dans les différentes SIAE

métiers	ACI	EI	AI	ETTI
agriculture et pêche, espaces naturels et espaces verts, soins aux animaux	37,7	8,6	11,8	6,5
arts et façonnage d'ouvrages d'art	1,8	0,6	0,1	0,0
commerce, vente et grande distribution	5,0	2,5	1,7	1,4
construction, bâtiment et travaux publics	9,5	6,7	5,5	44,7
hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs et animation	3,3	3,5	6,8	2,8
industrie	4,8	10,9	1,9	12,7
installation et maintenance	12,9	6,1	5,6	1,4
service à la personne et à la collectivité	17,3	48,1	50,5	11,5
support à l'entreprise	1,5	1,0	3,5	2,3
transport et logistique	5,2	10,5	11,2	15,4
autres	1,1	1,5	1,5	1,4
ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DARES, L'IAE en 2013 n°46, juin 2015

[56] La répartition par secteur d'activité économique des métiers exercés par les salariés en insertion nouvellement embauchés en 2012 met en évidence une très faible présence relative des SIAE dans les secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, des loisirs et de l'animation ainsi que sur le commerce, la vente et la grande distribution.

1.1.1.2 ...mais l'étude de leur répartition inégale sur le territoire est encore insuffisante

[57] La répartition des SIAE sur le territoire vient de faire l'objet, d'une étude exhaustive par la DARES dans le cadre de son enquête relative aux structures de l'IAE. Cette enquête donne une vision complète de l'implantation par région des différentes structures de l'IAE. Elle montre en particulier une forte présence des SIAE dans les régions Ile de France, Rhône Alpes et Nord Pas de Calais.²⁷

[58] Jusqu'ici, les principales informations provenaient des études locales conduites notamment par les Direccte, parfois à l'initiative des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) ou par les réseaux de SIAE²⁸, ou encore de monographies réalisées par des consultants à la demande des pouvoirs publics.

²⁷ DARES Analyses novembre 2015 N° 085

²⁸ Par exemple l'observatoire des entreprises d'insertion de la Fédération des entreprises d'insertion donne pour 2014 une répartition régionale de ses entreprises adhérentes qui représentent la moitié des EI et des ETTI

- [59] Une étude réalisée à la demande du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) en 2009 portant sur quatre régions²⁹ avait déjà fait apparaître des déséquilibres d'offre d'insertion entre territoires. D'une part, la répartition des types de SIAE diffère selon les régions en fonction, suggère l'étude, de l'investissement de tel ou tel financeur en faveur d'une structure³⁰, ou des caractéristiques du marché du travail local, par exemple le poids relatif de l'intérim dans le marché du travail régional, ou encore des orientations retenues par chaque porteur de projet pour sa propre structure. D'autre part, l'offre d'insertion varie au sein des régions, y compris au niveau infra-départemental. L'étude de 2009 proposait d'évaluer ces différences à partir d'un taux d'équipement rapportant l'offre à des indicateurs de besoin afin d'éclairer la question de l'adéquation entre offre et besoins. Au niveau régional, l'étude rapporte le nombre de salariés en insertion à la population active, aux demandeurs d'emploi (catégories 1, 2 et 3) et aux allocataires du RMI. Elle conclut à un taux d'équipement plus favorable dans certaines régions par rapport à la moyenne nationale ou aux autres régions étudiées. Sans doute le travail mériterait-il d'être repris en retenant des indicateurs plus représentatifs des publics cibles de l'IAE (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'ASS notamment)³¹. Cette approche permet de faire percevoir que l'IAE, si elle est un dispositif de faible taille par rapport à l'ensemble des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des politiques d'emploi, n'en est pas moins d'un poids significatif, quand il est rapporté aux publics qui constituent son cœur de cible d'intervention.

Evaluation de l'offre d'insertion dans la région Nord-Pas-de-Calais

La Direccte Nord Pas de Calais a comparé les zones d'emploi de la région en évaluant la chance d'un demandeur d'emploi d'accéder à une SIAE sur chaque territoire.

Le taux d'accès des demandeurs d'emploi à l'IAE rapporte le nombre de demandeurs d'emploi ayant pu accéder à une SIAE au nombre potentiel de demandeurs d'emploi du territoire (nombre moyen de salariés ayant travaillé dans une SIAE au cours d'un mois en 2011 / nombre moyen de demandeurs d'emploi sur l'année 2011). Ce taux fait apparaître des différences significatives qui mettent en évidence un manque de structures ou de capacités des structures existantes.³²

Source : Note problématique Direccte Nord Pas de Calais 31/10/2013

- [60] Le même type d'étude conduite au niveau départemental permet de mettre en évidence les déséquilibres d'offre d'insertion entre les territoires, les bassins d'emploi. Ainsi apparaît de façon constante un déséquilibre de l'offre d'insertion en défaveur des zones rurales par rapport aux zones urbaines. Sans doute ce constat, confirmé à la mission lors de ses déplacements en région³³, s'explique-t-il par la concentration des porteurs de projet, des publics et aussi des financeurs non publics dans les zones urbaines, mais il appelle une réflexion des CDIAE concernés afin de corriger autant que possible ce déséquilibre.

²⁹ Synthèse des études territoriales. Résultats et perspectives » CNIAE 2009 Aquitaine, Pays de la Loire, PACA, Franche-Comté

³⁰ Par exemple, les aides facultatives des conseils départementaux en faveur des ACI ou le soutien particulier de l'Etat (comme en Martinique où le montant de son financement est passé de 82 000 euros en 2000 à 5 200 000 euros en 2005 et 10 700 000 euros en 2015) peuvent influencer sur la répartition géographique des structures.

³¹ Le rapport IGF/IGAS relatif au financement de l'IAE (janvier 2013) montre que ce ne sont pas les régions recensant le plus de bénéficiaires du RSA qui offrent le plus de places au sein des structures. Des disparités encore plus importantes sont constatées concernant les demandeurs d'emploi de longue durée : l'offre d'insertion varie, pour 100 chômeurs de plus de deux ans, de 2 à 20.

³² Ainsi, ce taux ressort à 72% pour Berck-Montreuil contre 17% pour Douai.

³³ Dans ses orientations pour 2015/2016, l'UT du Rhône mentionne que « l'enjeu majeur consiste à préserver un équilibre territorial entre le territoire de la Métropole et le département du Rhône en termes d'offre d'insertion professionnelle ».

- [61] Enfin, une étude conduite pour le Comité interministériel des villes³⁴ en 2010 signalait que les ACI (42%) et les EI (38%) étaient les plus nombreuses parmi les SIAE implantées dans les quartiers prioritaires, que l'étude évaluait à 20% de la totalité des SIAE. D'après cette étude, plus d'un tiers des ACI situés en zone urbaine sensible (ZUS) étaient portés par une régie de quartier tandis que plus de 50% des EI présentes dans les ZUS l'étaient. Selon le commissariat à l'égalité des territoires (CGET), les régies de quartier sont implantées à 97% dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV), 80% d'entre elles étant conventionnées comme SIAE. Un travail conduit par le CGET avec la Fédération des EI permet de constater que 68% des EI sont implantées dans une commune disposant d'un QPV, mais seulement 7,5% sont directement situées dans un tel quartier.
- [62] Les éléments dont on dispose laissent entrevoir une offre d'insertion très inégale selon les territoires. Toutefois, si cette connaissance existe à l'échelon départemental voire au niveau régional, il manque une consolidation nationale qui permettrait de dégager les invariants de cette répartition de l'offre et de proposer des orientations de politique publique susceptibles de combattre ces inégalités.

1.1.1.3 ...de même que le recensement de leurs regroupements

- [63] L'un des phénomènes remarquables de ces dernières années est la constitution d'ensembles de SIAE qui prennent des formes différentes selon le degré de rapprochement ou d'intégration de ces structures. Allant d'une simple mutualisation de certaines fonctions support à l'émergence d'ensembles de SIAE, pouvant muter vers une intégration complète dans le cadre d'un groupe économique solidaire³⁵, les SIAE ont fait la preuve d'une grande capacité à faire évoluer leurs modes d'organisation. A un dernier niveau, plusieurs SIAE sont à l'origine ou participent à des PTCE³⁶ et prennent ainsi des responsabilités dans le développement économique de leur territoire. Si ces évolutions sont connues par les financeurs publics départementaux ou régionaux, leur recensement fait encore défaut. Or, ce recensement serait utile pour évaluer l'apport de ces regroupements de SIAE à l'accroissement de l'offre d'insertion et à l'amélioration de la performance de l'insertion par l'activité économique qu'ils permettent.

Recommandation n°1 : Elaborer une méthode de mesure de l'offre d'insertion permettant d'identifier les zones déficitaires afin d'orienter les politiques publiques dans ce domaine.

Recommandation n°2 : Procéder à un recensement des regroupements de SIAE quelque soit leur degré d'intégration.

1.1.2 La connaissance des publics accueillis est bien documentée mais souffre de catégories parfois trop floues

1.1.2.1 Les salariés en insertion ont souvent un profil différencié selon les SIAE qui les accueillent

- [64] Selon les données de la DARES³⁷ portant sur l'année 2013, 127 600 salariés³⁸ ont travaillé en moyenne chaque mois au sein des SIAE. Ce nombre est stable par rapport à 2012, après trois années de forte croissance.

³⁴ Analyse de l'impact de l'IAE dans les quartiers prioritaires Rapport 4 mai 2010 Pluricité

³⁵ Article L 5132-15-2 du code du travail

³⁶ Pôles territoriaux de compétence économique définis à l'article 9 de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

³⁷ DARES Analyses juin 2015 N° 046

- [65] La répartition des salariés dans les SIAE s'écarte sensiblement du poids de chaque type de SIAE parmi l'ensemble des structures. Ainsi, si les AI ne représentent que 19% des SIAE, elles occupent 46% des salariés en insertion chaque mois. Viennent ensuite les ACI qui représentant la moitié des SIAE accueillent un tiers des salariés. Les EI et les ETTI occupent chacune 10% des salariés³⁹.

Tableau 2 : Part de structures et de salariés dans chaque catégorie de SIAE

	catégorie de SIAE			
	ACI	AI	EI	ETTI
Part de la catégorie sur le nombre total de SIAE (moyenne annuelle, 2013)	50%	19%	24%	7%
Part des salariés de la catégorie sur le nombre total de salariés de l'IAE (moyenne annuelle, 2013)	34%	46%	10%	10%

Source : calculs mission à partir des données de la DARES (DARES Analyses n°46, l'IAE en 2013, juin 2015)

- [66] Les profils des publics accueillis par les différents types de SIAE correspondent en partie aux activités déployées par ces structures.
- [67] Ainsi, si le secteur de l'IAE embauche principalement des hommes (60% en 2013 toutes structures confondues), les AI emploient majoritairement des femmes (58%) du fait de leur positionnement sur les métiers d'aide à la personne, plus féminisés. A l'inverse, c'est dans les ETTI que la part des femmes est la plus faible (18%), ce qui s'explique par la prédominance des métiers du bâtiment dans leur activité.
- [68] Le niveau de formation des salariés en insertion est faible dans toutes les structures : 80% ont un niveau de formation inférieur au bac, près d'un tiers n'ayant aucun diplôme.
- [69] Ce sont à l'évidence les ACI qui accueillent les salariés les plus éloignés de l'emploi. Plusieurs données l'établissent. Parmi les salariés embauchés dans un ACI en 2013, qui étaient inscrits à Pôle emploi⁴⁰, 67% avait subi une période de chômage de plus de 12 mois avant l'embauche, 40% ayant été au chômage plus de deux ans (32% pour les EI, 26% pour les AI et 24% pour les ETTI). De même, ces salariés étaient pour 58% d'entre eux allocataires du RSA, contre 38% en moyenne sur l'ensemble des SIAE. Ces indications sont confirmées par les résultats de l'enquête « structures » de la DARES qui indique que ce sont pour 60% les ACI qui recrutent des publics en grande difficulté⁴¹ contre 43% pour les autres publics.

³⁸ Cela correspond à plus de 60 000 ETP

³⁹ Exprimés en ETP, ces chiffres seraient sensiblement différents compte tenu des différents temps de travail hebdomadaires moyens.

⁴⁰ La quasi-totalité des personnes recrutées dans les SIAE étaient inscrites à Pôle emploi en 2013 avant leur embauche, sauf dans les AI où près d'un quart n'étaient pas déclarées comme telles.

⁴¹ Sont définies comme recrutant un public en grande difficulté les SIAE dont au moins la moitié des salariés accueillis rencontrent trois difficultés sociales ou plus. DARES Analyses novembre 2015 N° 085

Tableau 3 : Les caractéristiques des salariés nouvellement embauchés dans les différentes structures de l'IAE en 2013

	ACI	EI	AI	ETTI	total
sexe					
femme	32	34	58	18	40
homme	68	66	42	82	60
âge					
moins de 26 ans	26	23	30	34	29
de 26 à 49 ans	62	65	54	56	58
50 ans ou plus	12	12	16	10	13
niveau de formation					
inférieur au CAP (niveaux Vbis et VI)	34	35	34	35	34
niveau CAP-BEP (niveau V)	49	44	44	48	46
niveau bac (niveau IV)	12	15	16	13	14
supérieur au bac (niveaux I, II, III)	5	6	7	4	6
travailleur handicapé	6	6	4	6	5
durée d'inscription à pôle emploi avant l'embauche					
inscrits	88	94	78	86	84
dont inscrits depuis moins de 6 mois	18	21	31	17	23
dont inscrits depuis de 6 à moins de 12 mois	15	19	21	32	21
dont inscrits depuis de 12 à moins de 24 mois	27	27	22	27	25
inscrits depuis 24 mois ou plus	40	32	26	24	31
minima sociaux avant l'embauche					
allocataire du RSA	62	39	25	22	38
allocataire de l'ASS	8	9	5	4	6
allocataire de l'AAH	1	1	1	1	1

Source : DARES, les salariés des structures de l'IAE, n°46, juin 2015

- [70] En 2012, les salariés en ACI sont le plus souvent à temps partiel, entre 20 heures et moins de 35 heures. Seuls 0,4% d'entre eux sont à temps complet. Par comparaison, les salariés en EI sont employés pour 63% d'entre eux à plein temps⁴².
- [71] Logiquement, ce sont les salariés les plus éloignés de l'emploi, au sein des ACI et des EI, qui sont le plus souvent accompagnés lors de leur passage dans les SIAE⁴³ : ils bénéficient plus fréquemment d'appui professionnel dans les premiers jours suivant l'embauche et ensuite pendant leur parcours, de périodes d'immersion auprès d'un autre employeur, d'une aide à la définition d'un projet professionnel et bénéficient également plus souvent d'une intervention du service public de l'emploi au cours ou à la fin du parcours d'insertion ainsi que d'un accompagnement social plus marqué que dans les autres SIAE (assistant social, médecin, psychologue, conseiller pour le logement).

⁴² DARES Analyses L'insertion par l'activité économique en 2012 octobre 2014 N° 079

⁴³ DARES Analyses mai 2015 N° 034

1.1.2.2 Mais les catégories de bénéficiaires de l'IAE sont trop approximatives et suscitent des pratiques hétérogènes

- [72] Selon les articles L 5132-5 et suivants du code du travail, les EI, ETTI, AI et ACI, conventionnés par l'Etat, recrutent des « personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ».
- [73] Cette définition du public cible de l'IAE est très générale. Elle a fait l'objet de précisions par voie de circulaire de la DGEFP, précisions dont la formulation a d'ailleurs évolué dans le temps. Indiquant dans une circulaire du 3 octobre 2003 que cette formulation de l'article 11 de la loi de lutte contre l'exclusion permettait une souplesse d'appréciation qui s'inscrivait dans une logique d'approche individualisée des situations et des besoins des personnes, le ministère de l'emploi précisait que l'insertion par l'activité économique s'adressait aux personnes, pas forcément inscrites à Pôle emploi, qui, au-delà des critères administratifs traditionnels appliqués au recrutement sur contrat aidé, « cumulaient des difficultés sociales et professionnelles en raison de leur âge, de leur comportement, de leur état de santé, de la précarité de leur situation matérielle »⁴⁴.
- [74] Orientant clairement la négociation des conventions avec les SIAE vers les « sorties emploi », le ministère de l'emploi a préconisé par la suite un renforcement de l'adéquation des publics embauchés avec les objectifs négociés et indique que « l'offre des SIAE conventionnées est orientée vers des publics pour lesquels l'accès à l'emploi peut être recherché »⁴⁵.
- [75] Enfin, dans une circulaire plus récente⁴⁶, le ministère décrit ainsi les publics cibles de l'IAE : « les dispositifs de l'IAE doivent bénéficier en priorité aux publics les plus éloignés du marché du travail et en particulier, les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires de minima sociaux, les personnes en situation de handicap et les jeunes peu ou pas qualifiés en recherche d'emploi. Les SIAE doivent offrir des solutions d'insertion professionnelle aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Une attention particulière sera portée au ciblage de ces publics dans le cadre des dialogues de gestion avec les SIAE en cohérence avec les caractéristiques économiques des territoires. »
- [76] Dans ce contexte évolutif, s'agissant de la définition des publics éligibles au recrutement dans une SIAE, il n'est pas surprenant de constater un écart sensible entre les publics éligibles et ceux qui sont effectivement accueillis par les SIAE. Ainsi, 44% des salariés inscrits à Pôle emploi et recrutés en 2013 dans une SIAE étaient au chômage depuis moins d'un an ; seuls 35% étaient bénéficiaires du RSA (58% dans les ACI).
- [77] Le mécanisme de l'agrément qui oblige tout salarié recruté par une SIAE conventionnée à être d'abord agréé par Pôle emploi devrait assurer une réelle cohérence dans les caractéristiques des salariés qu'elles recrutent. Mais, plusieurs causes contribuent à limiter la rigueur du ciblage des publics recrutés, outre les fluctuations dans la définition des publics cibles.
- [78] L'enquête conduite en 2012 par la DARES⁴⁷ auprès des salariés en parcours d'insertion recrutés, entre septembre et décembre 2010, montre que l'orientation vers une SIAE passe le plus souvent par des canaux informels, notamment par des candidatures spontanées, ce qu'a constaté la mission, Pôle emploi et les missions locales n'orientant que 27% des salariés recrutés. Les mairies ou les collectivités territoriales en orientent 11%⁴⁸.

⁴⁴ Circulaire DGEFP/DGAS n° 2003-24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par Pôle emploi

⁴⁵ Circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE

⁴⁶ Circulaire DGEFP n° 2015-04 du 13 mars 2015

⁴⁷ Les salariés des SIAE, DARES Analyses, n°46, juin 2015

⁴⁸ Le volet « structures » de l'enquête de la DARES conduit cependant à nuancer ces résultats selon la SIAE concernée. En effet si les salariés des ACI et des EI sont le plus souvent orientés vers l'IAE par le service public de

- [79] En second lieu, une partie des salariés recrutés par les AI, ceux qui effectuent une mise à disposition de moins de 16h n'ont pas à être agréés.
- [80] Ensuite, des ajustements locaux relatifs aux priorités de recrutement peuvent être décidés par les Direccte (UT) et les agences locales de Pôle emploi, parfois explicités dans le cadre des CDIAE.
- [81] Enfin, les SIAE font part à leurs agences locales de Pôle emploi de leurs besoins de recrutement et du profil des postes qu'elles ont à pourvoir, parfois dans des délais très brefs. Si elles ont en vue un ou des candidats correspondant à leurs besoins, elles seront parfois tentées de solliciter l'agrément de l'agence de Pôle emploi, même si le candidat ne rentre pas entièrement dans les catégories de bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique.
- [82] La définition des publics bénéficiaires de l'IAE serait rendue plus facile si un outil diagnostique homogène de la distance à l'emploi d'une personne était disponible, qui prenne en compte non seulement les freins à l'emploi (absence de travail dans la branche, formation insuffisante ou inadaptée, mobilité réduite, caractéristiques personnelles), mais aussi les difficultés sociales (logement, santé, garde d'enfants, endettement, personne sous main de justice...). Certaines SIAE ont développé leurs propres outils, plus ou moins sophistiqués, qui leur est nécessaire d'abord pour déterminer le type d'accompagnement qu'elles vont devoir mettre en place mais aussi pour apprécier la progression du salarié au fil du parcours. Mais ces éléments, dont pour partie d'entre eux la confidentialité doit être préservée, sont trop rarement portés à la connaissance des prescripteurs et ensuite des évaluateurs.
- [83] Certains interlocuteurs de la mission se sont montrés dubitatifs sur la possibilité ou sur l'opportunité de normaliser ce type de diagnostic. D'autres ont fait valoir que de tels outils existent et qu'un travail collectif devrait pouvoir déboucher sur une méthode de diagnostic partagée. Hors de l'IAE, des outils de ce type ont été élaborés, qui sont utilisés couramment⁴⁹.

Recommandation n°3 : Stabiliser la définition des publics éligibles à l'IAE en concertation avec les acteurs de l'IAE et s'assurer que les recrutements des SIAE s'y conforment. Organiser un travail collectif avec le secteur de l'IAE afin de construire un outil commun de diagnostic de distance à l'emploi

1.1.3 Le financement de l'IAE est diversifié mais les leviers de la performance économique des SIAE, en particulier des ACI, restent assez mal connus

1.1.3.1 L'aide au poste financée par l'Etat représente les montants les plus importants

- [84] Depuis 2014, les structures de l'IAE (SIAE) sont toutes financées par une aide au poste, dont une part est fixe et une autre part est modulée. Le montant socle de l'aide est spécifique à chaque type de structure (19 200€ par ETP pour les ACI, 10 000€ pour les EI, 4250 pour les ETTI et 1300€ pour les AI). Le montant modulé, quant à lui, est compris entre 0 et 10% du montant socle, et est fonction du profil des personnes à l'entrée de la structure, de l'effort d'insertion (actions et moyens) mis en œuvre par la structure et des résultats constatés à la sortie.

l'emploi, les recrutements des ETTI et des AI reposent beaucoup sur des canaux informels. DARES Analyses novembre 2015 N° 085.

⁴⁹ Par exemple l'ADIE, qui accompagne les bénéficiaires des micro-crédits destinés à la création d'entreprise qu'elle consent, a recours au calcul de « Scores d'exclusion sociale et financière »

- [85] En 2015, première année pleine de mise en œuvre de la réforme du financement des SIAE, la part modulée de chaque SIAE est calculée en fonction de sa performance sur trois critères spécifiques : part du public cible exprimé par le rapport bénéficiaires de minima sociaux sur le total des salariés en insertion, pour 35%, part des ETP consacrés à l'accompagnement des publics, exprimé par le rapport ETP encadrant sur ETP de salariés en insertion, pour 40 %, et part des sorties dynamiques, exprimée par la proportion de sorties dynamiques dans le total des sorties, pour 25 %⁵⁰.
- [86] Le montant de crédits notifiés aux Direccte est de 802,5 M€ en 2015. Il inclut l'aide au poste mais également le fonds départemental d'insertion (FDI⁵¹) qui s'élève à 20,84M€⁵² et finance notamment des aides au démarrage, des aides au développement, des aides au conseil. Les enveloppes régionales IAE pour l'année 2015 sont globalisées et fongibles afin de tenir compte des réalités locales et d'optimiser les dispositifs d'aide au poste⁵³ et du FDI.⁵⁴
- [87] S'ajoutent à l'aide au poste d'autres financements mobilisés, à l'échelon local, par les UT des Direccte ou par le réseau cohésion sociale (notamment sur le programme 147 – politique de la ville ; ponctuellement sur le programme 163 – soutien à la vie associative et formation des bénévoles).
- [88] Les SIAE peuvent également bénéficier de financements au titre du FSE (fonds social européen). S'y ajoutent des financements provenant des collectivités territoriales ou de fondations ainsi que des aides d'appui et de conseil apportées dans le cadre d'un dispositif local d'accompagnement (DLA), porté dans chaque département ou région par une structure locale, indépendante et spécialiste de l'accompagnement. Le dispositif est financé par l'Etat, la Caisse des dépôts, le FSE, les collectivités locales ; son animation nationale est assurée par l'AVISE⁵⁵.
- [89] Ainsi, en 2011, le financement public de l'IAE aurait été compris entre 1 et 1,3 milliards d'euros auquel s'ajouteraient 247 millions d'euros d'exonérations de charges sociales⁵⁶. En 2011, le coût moyen en financement public par ETP était de 21 000€ et de 9700€ par bénéficiaire. Il varie sensiblement selon le type de structures.

1.1.3.2 Le financement par les Conseils départementaux de l'IAE est pour une part obligatoire, pour une autre part, facultatif

- [90] La participation des conseils départementaux au financement des SIAE a été évaluée pour l'année 2011 à 24,7%, la part de l'Etat s'élevant à 50,2%. Cette participation des conseils départementaux concerne pour l'essentiel les ACI⁵⁷.

⁵⁰ Il existe trois catégories de sorties appelées sorties dynamiques : les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de 6 mois et plus, titularisation dans la fonction publique et création d'entreprise), les sorties vers un emploi de transition (CDD ou mission d'intérim de moins de 6 mois ; contrats aidés chez un employeur de droit commun) et les sorties positives (formation pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE...).

⁵¹ Articles R 5132-44 à 47 du code du travail

⁵² PAP 102, 2015

⁵³ Le montant total modulé à répartir sur une région donnée ne peut excéder 5% de l'enveloppe totale conventionnée pour l'ensemble des SIAE. Note DGEFP n° 2015-04 du 13 mars 2015 portant notification des enveloppes financières régionales 2015 relatives à l'IAE

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Décret n° 2015-1103 du 1^{er} septembre 2015 relatif au dispositif local d'accompagnement

⁵⁶ Rapport IGAS-IGF, « Le financement de l'activité par l'insertion économique », janvier 2013

⁵⁷ A hauteur de 92% Cf. Données du rapport IGAS/IGF relatif au financement de l'IAE de janvier 2013

- [91] Le conseil départemental signe chaque année avec l'Etat une convention annuelle d'objectifs et de moyens qui comporte un volet relatif au cofinancement par le département des aides financières à l'IAE. Il est expressément prévu par l'article L 5132-3-1 du code du travail qu'à défaut d'accord entre les parties sur le nombre prévisionnel d'aides cofinancées par le département, la manière dont ces aides sont attribuées aux SIAE et sur les montants financiers associés, le conseil départemental participe au financement des aides financières à l'IAE pour les employeurs des ACI lorsque ces aides sont attribuées pour le recrutement de salariés qui étaient avant leur embauche bénéficiaires du RSA. Ce texte fonde donc la contribution obligatoire des conseils départementaux au financement des aides consenties à l'IAE pour ce qui concerne les salariés qui étaient bénéficiaires du RSA avant leur recrutement par une SIAE.
- [92] Par ailleurs, les conseils départementaux, complètent plus ou moins les financements obligatoires par une aide facultative, qui dans certains cas, peut conduire à multiplier par deux le montant de l'aide accordée aux SIAE par le département.

1.1.3.3 Ces financements sont abondés par le Fonds Social Européen

- [93] Le fonds social européen (FSE) est également une source de financement importante pour les SIAE. Sur la période 2007-2013, dans le cadre du programme opérationnel (PO) "Compétitivité régionale et emploi" (4,6Md€), le montant affecté au financement de l'IAE s'élève à 451 M€ et a principalement été utilisé par les ACI qui sont largement surreprésentées par rapport à leur poids dans le secteur de l'IAE.
- [94] Ces financements correspondent au financement des têtes de réseaux (financement par l'Etat) et des SIAE pour lesquels les conseils départementaux et les plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE) sont organismes intermédiaires).

Tableau 4 : Dépenses FSE consacrées à l'IAE

	ACI	EI	AI	ETTI	Total
dépenses FSE (M€; 2007-2013)	272	161	16	2	451
dépenses FSE (M€; moy annuelle)	38,9	23,0	2,3	0,3	64,4
% des dépenses	60,3%	35,7%	3,5%	0,4%	
Part de la catégorie sur le nombre total de SIAE (moyenne annuelle, 2013)	50%	24%	19%	7%	
Part des salariés de la catégorie sur le nombre total de salariés de l'IAE (moyenne annuelle, 2013)	34%	10%	46%	10%	

Source : DGEFP, sous-direction FSE et calculs mission à partir des données de la DARES (DARES Analyses n°46, l'IAE en 2013, juin 2015)

- [95] Pour autant, les règles de gestion du FSE font qu'il est très difficile pour les SIAE d'obtenir ces fonds, notamment en raison de la lourdeur de la justification de la dépense. C'est pourquoi la DGEFP travaille actuellement à l'élaboration d'un coût simplifié (coût standard unitaire d'un salarié en insertion) qui permettrait de faciliter les démarches de justification de l'éligibilité au FSE.

- [96] Pour la programmation 2014-2020⁵⁸, seuls les ACI pourront recevoir un financement FSE, les EI n'en bénéficieront plus.

1.1.3.4 Les leviers de la performance économique des SIAE sont mal connus

- [97] La mission a pu constater que dans chaque département où elle s'est rendue, des SIAE étaient en difficulté, les UT et les conseils départementaux selon les cas étant à la recherche de solutions de reprise de ces structures afin de préserver l'emploi qu'elles représentaient sur les territoires. Il n'y a pas, à la connaissance de la mission, de recensement exhaustif et national des SIAE en difficulté et des effectifs concernés⁵⁹. Il n'est donc pas possible d'avoir une appréciation précise du phénomène, d'en évaluer l'évolution⁶⁰ et d'en identifier les causes.
- [98] Toutefois, à l'occasion de ses travaux, la mission a repéré plusieurs facteurs susceptibles de fragiliser la situation de certaines SIAE, en dehors de la morosité du climat économique général, et ainsi de mettre en cause le modèle économique des SIAE, notamment des ACI.
- [99] La situation du secteur d'activité de la SIAE est une première source possible de difficulté. Si la structure d'insertion par l'activité économique n'intervient que dans un seul secteur, elle se trouve entièrement dépendante de son niveau d'activité. Ainsi, nombre de SIAE très orientées vers les métiers du bâtiment et des travaux publics, vivent difficilement la crise actuelle de ce secteur. D'autres SIAE se sont développées sur des activités nouvelles à une époque mais qui sont devenues au fil des ans nettement plus concurrentielles. Cela peut être le cas par exemple de l'entretien d'espaces verts ou du nettoyage et de la propreté.
- [100] Un second groupe de causes de difficulté tient à la taille des SIAE. La viabilité à terme d'une petite structure d'insertion est très hypothétique. Les charges de structure liées à son fonctionnement et à l'accompagnement des salariés en insertion contraignent le dirigeant à la recherche permanente de financements complémentaires au détriment du pilotage de la SIAE, et ce, même si la SIAE intervient sur un créneau d'activité porteur. La petite taille est aussi un obstacle au développement d'actions de formation en faveur des salariés en insertion, et souvent des salariés encadrants.
- [101] Une troisième menace trouve son origine dans l'évolution possible de l'engagement de certains financeurs. D'ores et déjà un certain nombre de départements se sont engagés dans une révision de l'aide financière apportée à l'IAE et singulièrement aux ACI. Le renouvellement important des équipes lors du dernier scrutin est propice à cette réévaluation, qui intervient dans un contexte de tension de la situation financière de nombreuses collectivités locales. Certains conseils départementaux envisagent de limiter le financement facultatif des ACI qu'ils assuraient. Le scrutin régional de décembre 2015 peut également être l'occasion d'une révision de la politique de soutien à l'IAE que mènent certaines régions, d'autant que la réorganisation des régions conduira nécessairement les exécutifs locaux à se pencher sur les politiques conduites avant la fusion. Dans ce contexte, l'Etat affiche sa volonté de ne pas compenser le désengagement éventuel des collectivités. Le risque d'une baisse du montant des aides accordées à l'IAE est donc réel.
- [102] Dans ce contexte, une réflexion sur les forces et faiblesses du modèle économique des SIAE et sur les leviers de leur performance économique serait utile.

⁵⁸ Pour cette programmation, une part des crédits FSE est confiée aux conseils départementaux en tant qu'autorité de gestion, et non plus seulement en tant qu'organisme intermédiaire (même si la moitié des crédits pour lesquels l'Etat est autorité de gestion continueront à être délégués aux collectivités territoriales ou aux PLIE).

⁵⁹ La DARES a prévu de réaliser une étude relative au modèle économique des SIAE qui devrait permettre de mieux appréhender cette question, notamment en documentant leur situation économique, leur durée de vie moyenne et en identifiant leurs modalités de réaction aux difficultés économiques.

⁶⁰ Les chiffres de création de SIAE donnent une indication du dynamisme du secteur

1.1.4 Les éléments d'information sont lacunaires s'agissant d'autres modes d'insertion professionnelle de publics très éloignés de l'emploi

- [103] La définition de l'insertion par l'activité économique est restrictive puisqu'elle n'englobe que les quatre structures ACI, EI, AI et ETTI susceptibles de faire l'objet d'un conventionnement avec l'Etat. Une conception un peu plus large intègre les GEIQ.
- [104] Mais d'autres structures contribuent à l'insertion par l'activité économique des personnes les plus éloignées de l'emploi.
- [105] En particulier des entreprises ont développé des actions parfois très innovantes dans ce secteur, soit par le biais des clauses sociales des marchés, soit en créant des structures en propre ou en lien avec des SIAE. Des fondations soutiennent des projets portés, parfois par des acteurs de l'IAE, parfois par d'autres acteurs de l'économie sociale et solidaire ou du secteur économique classique.
- [106] Il manque un recensement de ces actions qui pourrait contribuer à faire émerger de nouvelles possibilités d'insertion par l'activité économique, de nouvelles pratiques.

1.2 L'évaluation de la performance de l'IAE est délicate mais nécessaire

- [107] La préoccupation de l'évaluation de la performance de l'IAE n'est pas nouvelle. Les instructions données par les ministres aux services les incitent régulièrement à évaluer cette performance.
- [108] Toutefois, cette évaluation porte essentiellement sur le volet de l'insertion professionnelle et très peu sur celui de l'insertion sociale, tandis que l'évaluation globale de la performance de l'IAE reste à organiser.

1.2.1 L'évaluation de la performance des SIAE privilégie le critère des sorties vers l'emploi

1.2.1.1 L'approche centrée sur les sorties emploi est insuffisante pour rendre compte à elle seule de la performance des SIAE

- [109] Le critère des sorties emploi est le principal indicateur de performance retenu.
- [110] Depuis le milieu des années 2000, la fonction des SIAE, confiée et reconnue, de sas vers l'emploi durable est devenue la seule évaluée. Ce choix, opéré progressivement, s'est fondé sur les résultats affichés en matière d'emploi de l'insertion par l'activité économique qui justifiaient un accroissement sensible du financement public qui lui était consacré. L'insertion par l'activité économique est ainsi devenue un outil privilégié de la politique de l'emploi, qui a pu être présentée au surplus, comme l'un des plus performants, géré quasi exclusivement par la DGEFP et les Direccte⁶¹.
- [111] Les types de sorties en emploi sont définis et des objectifs sont fixés.

⁶¹ La circulaire DGEFP n° 2005/15 du 5 avril 2005 indique que « les résultats en matière d'emploi de l'IAE sont incontestables puisqu'environ 70% des personnes ayant suivi un parcours d'insertion bénéficient d'un emploi trois ans après leur entrée dans une structure de l'IAE », avant de détailler l'ampleur des efforts budgétaires décidés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

- [112] Trois catégories de sorties appelées sorties dynamiques sont précisées. Les sorties vers l'emploi durable (CDI, CDD ou missions d'intérim de 6 mois et plus, titularisation dans la fonction publique et création d'entreprise), les sorties vers un emploi de transition (CDD ou mission d'intérim de moins de 6 mois ; contrats aidés chez un employeur de droit commun) et les sorties positives (formation pré-qualifiantes ou qualifiantes, embauches dans une autre SIAE...).
- [113] Les objectifs à atteindre par les SIAE ne doivent pas être inférieurs à un taux de sorties dynamiques de 60% et à un taux d'insertion dans l'emploi durable de 25% au terme d'un délai de trois ans⁶².

Tableau 5 : Situation professionnelle 18 mois après le recrutement dans une SIAE

	ACI	EI	AI	ETTI	total
ayant quitté la structure	77	63	69	75	72
emploi	24	34	53	51	40
dont emploi stable (CDI, à son compte)	7	12	21	19	14
dont emploi non aidé non stable (CDD, Cesu, intérim, vacations)	14	18	26	28	21
emploi aidé (dont emploi en IAE)	4	3	6	4	5
reprise d'études, formation	8	7	6	7	7
chômage	64	54	34	39	48
inactivité	4	5	7	3	5
toujours présent dans la structure	23	37	31	25	28

Source : Enquête réalisée auprès des salariés en parcours d'insertion recrutés en septembre et décembre 2010 en France et restés au moins un mois dans la structure. Les résultats de l'enquête sont publiés dans DARES Analyse, Les salariés des structures de l'IAE, n°20, mars 2014

- [114] Toutefois, ce critère des sorties emploi est insuffisant pour apprécier la performance d'une SIAE.
- [115] La fixation d'objectifs globaux à respecter par les SIAE ne s'est pas révélée très utile car les résultats d'insertion dans l'emploi sont extrêmement tributaires de la conjoncture économique du secteur dans lequel intervient la structure et de la situation du bassin d'emploi, et ne dépendent donc pas seulement des efforts propres de la structure. Dans les dernières années, ces objectifs sont restés hors de portée pour la très grande majorité des SIAE⁶³.
- [116] En second lieu, ces critères de sorties emploi sont imprécis. Ils ne sont pas appréciés au même moment selon les différentes structures de l'IAE, et de façon générale, trop tôt après la sortie de la structure pour avoir une idée juste du résultat réel en termes d'insertion professionnelle⁶⁴. De plus, la catégorie des sorties dynamiques n'est pas homogène puisque les Direccte gardent une part d'appréciation sur la définition des sorties positives.⁶⁵

⁶² Circulaire DGEFP n° 2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des SIAE. La part des différentes catégories de sorties dynamiques peut être modulée selon la structure et le bassin d'emploi.

⁶³ Sauf pour les ETTI, s'agissant des sorties dynamiques.

⁶⁴ L'enquête 2012 de la DARES montre que 18 mois environ après leur embauche dans une SIAE, les salariés sortis de la structure (soit 72% d'entre eux) sont pour 40% en emploi et 7% en formation contre 48% au chômage et 5% en inactivité. DARES Analyses Juin 2015 N° 046

⁶⁵ « Ces sorties positives se prêtent particulièrement à une contextualisation en fonction des territoires, une sortie positive dans un bassin d'emploi en difficulté pouvant ne pas être retenue sur un territoire offrant plus d'opportunités ». Circulaire DGEFP n° 2008-21 précitée

- [117] Enfin, ces catégories de sorties en emploi ne rendent pas suffisamment compte des parcours des salariés en insertion⁶⁶ et de leur progression en terme d'insertion sociale. Si l'insertion par l'activité économique consiste à proposer à la personne une activité professionnelle sans attendre d'avoir levé tous les freins à l'emploi qu'elle subit (notamment santé, logement, mobilité, endettement, qualification), il n'en reste pas moins que l'accompagnement social reste décisif, et que la sortie vers l'emploi durable impose de résoudre aussi ces difficultés⁶⁷. De ce point de vue, le critère de la sortie emploi est insuffisant à lui seul pour mesurer la progression en autonomie des salariés au cours de leur parcours dans les SIAE.
- [118] Une première approche quantifiée des caractéristiques des parcours des salariés dans les SIAE a été réalisée par la DARES dans son enquête 2012 auprès des salariés en SIAE. D'une manière générale, les salariés des ACI et des EI sont davantage accompagnés tout au long de leur parcours. Cependant, selon cette enquête, seuls 30% des salariés en ACI et 21% des salariés en EI ont été accompagnés sur les trois volets à la fois, à savoir, appui professionnel, accompagnement social et aide à la définition du projet professionnel. Mais, si cette enquête donne des premières indications sur le contenu des parcours de salariés en insertion, elle ne permet pas de mesurer les effets de l'accompagnement socioprofessionnel sur l'insertion des salariés.

1.2.1.2 ...Même si la modulation du financement récemment introduite appelle un examen plus complet de la performance réalisée à l'occasion du dialogue de gestion

- [119] La réforme du financement de l'IAE s'est accompagnée d'un aménagement des dialogues de gestion annuels regroupant l'UT de la Direccte, Pôle emploi et, s'ils le souhaitent les autres financeurs, en particulier le Conseil départemental.
- [120] Parallèlement, des indicateurs permettant de moduler le montant de l'aide au poste dans la limite de 10% du montant socle de cette aide ont été introduits⁶⁸.
- [121] Ainsi, le calcul de la modulation pour une SIAE donnée est fonction de la performance atteinte par cette SIAE sur trois critères : la part du public cible parmi l'ensemble des salariés accueillis par la structure, la part des ETP consacrée à l'accompagnement des salariés en insertion, enfin, la part des sorties dynamiques sur l'ensemble des sorties de la structure. L'indicateur relatif aux sorties dynamiques est en continuité avec les orientations, mais il s'accompagne d'une incitation au recentrage des recrutements en SIAE sur les publics cibles et cherche à valoriser les efforts fournis par la structure en terme d'accompagnement socioprofessionnel des salariés. La pondération des critères retenue (respectivement 25% pour l'indicateur de sorties, 40% pour l'effort d'insertion et 35% pour le profil des personnes accueillies) confirme l'intention d'encourager les SIAE qui déploient des efforts d'insertion conséquents en faveur des salariés les plus éloignés de l'emploi.

⁶⁶ En partie sans doute du fait que les données de l'extranet ASP ne permettent pas de retracer le parcours d'un salarié en insertion, dans la mesure où son numéro d'identification dans la base de données change quand il change de SIAE

⁶⁷ Cette approche est particulièrement défendue dans l'expérimentation Convergence

⁶⁸ Circulaire DGEFP n° 2015-04 du 13 mars 2015

- [122] Souvent, ainsi que l'a constaté la mission, les financeurs de l'IAE disposent dans les départements et les régions de données beaucoup plus fines qui pourraient permettre une appréciation plus juste de la performance des SIAE⁶⁹. Ainsi, les informations sur les freins à l'emploi des personnes recrutées par les SIAE sont enregistrées à leur arrivée dans les structures. Elles peuvent être collectées au niveau des départements et consolidées en région, donnant des indications intéressantes sur les axes de progrès nécessaires des SIAE. L'enquête régulièrement menée par la Direccte Poitou-Charentes et IRIS⁷⁰ met en évidence les problématiques les plus souvent rencontrées : 46% des salariés en insertion rencontrent des problèmes financiers et de surendettement, 25% des difficultés de mobilité (40% dans les ACI des Deux-Sèvres), 17,2% des problèmes de santé, de souffrance psychique ou d'addiction. L'enquête montre également, particulièrement dans les ACI, les difficultés rencontrées dans l'accès aux droits et pour la réalisation de démarches administratives. Rapprochés des actions d'accompagnement effectuées par les structures, ces résultats permettent d'apprécier les progrès réalisés par les salariés en insertion sur ces différents aspects et les efforts de la SIAE pour réduire ces freins à l'emploi.
- [123] Certains responsables de SIAE dans plusieurs régions ont d'ailleurs confié à la mission qu'ils disposaient de données très fines permettant d'évaluer les progrès réalisés par les salariés au sein de la structure et les tenir à disposition des financeurs à l'occasion des dialogues de gestion, sans que cette proposition ne suscite toujours l'intérêt.
- [124] Bien que les SIAE soient tenues de transmettre à l'UT des bilans d'activité assez fournis, et parfois au conseil départemental des informations supplémentaires, lorsqu'il n'y a pas de dossier unique, et malgré l'incitation à s'engager dans cette voie que représente la modulation d'une partie de l'aide au poste, les dialogues de gestion n'ont pas, dans la majorité des cas, encore intégré une véritable évaluation de la performance de la SIAE⁷¹. Les préoccupations financières, le manque de temps et parfois de données suffisamment précises et exploitables, peuvent expliquer cette situation. Cette évolution est pourtant nécessaire pour permettre une appréciation plus globale de l'IAE en tant qu'outil de politique d'emploi.

1.2.2 L'évaluation globale de la performance de l'IAE reste à conduire

- [125] Compte tenu du montant des aides publiques apportées tant par l'Etat que par les conseils départementaux au secteur de l'IAE et des résultats, significatifs mais quantitativement assez décevants en terme d'insertion dans l'emploi, alors même que le chômage de longue durée s'est beaucoup développé ces dernières années⁷², une évaluation globale de la performance de l'IAE paraît opportune.
- [126] Elle sera délicate à réaliser, l'IAE relevant à la fois des politiques d'emploi et de cohésion sociale.
- [127] La mission estime qu'il serait particulièrement opportun d'examiner les trajectoires sociales et professionnelles de personnes ayant suivi un parcours au sein de l'IAE et d'autres – présentant les mêmes caractéristiques – n'en ayant pas bénéficié. La performance de l'IAE devrait ensuite être comparée à celle réalisée par d'autres instruments de la politique de l'emploi (notamment les contrats aidés et le dispositif d'aide à la création d'entreprise) qui concernent des publics similaires, très éloignés de l'emploi.

⁶⁹ La base de données de l'ASP, principalement orientée vers le paiement des aides, peut aussi accueillir des informations relatives à l'accompagnement, à l'accès aux marchés publics ou à la formation professionnelle par exemple

⁷⁰ Enquête 2014 sur les données 2013 IRIS : Initiative régionale pour l'insertion et la solidarité

⁷¹ Il y a d'ailleurs à l'évidence une question préalable de définition de la performance attendue ainsi qu'en attestent les travaux de réflexion sur ce point conduits par la DGEFP en 2011

⁷² La part des demandeurs d'emploi de longue durée (cat A,B,C) est passée de 33% en juillet 2009 à près de 46% en juillet 2014. Source : Pôle emploi. Calculs DARES. Document annexé au « Plan de lutte contre le chômage de longue durée » Février 2015

- [128] Cette évaluation pourrait ensuite rapprocher les aides apportées au secteur de l'IAE des résultats atteints, en matière d'emploi, mais aussi en terme de gain d'autonomie pour les salariés concernés, notion délicate à évaluer mais qui pourrait être approchée par une évaluation des coûts évités à la collectivité. L'évaluation devrait prendre en compte l'apport de l'IAE au développement économique local. Enfin, l'opinion des intéressés devrait être recueillie.
- [129] D'ores et déjà, à l'occasion de son enquête de 2012 auprès des salariés de l'IAE, la DARES a interrogé les salariés passés par une SIAE.⁷³
- [130] Cette enquête montre une satisfaction globale de ces salariés : 83% sont très ou plutôt satisfaits, toutes structures confondues. Plus les salariés ont été accompagnés, plus leur jugement est favorable : ainsi, les salariés des ACI sont 43% à être très satisfaits contre 36% dans les autres structures. Cependant, 18 mois après leur entrée dans une SIAE, les salariés ne pensent qu'à 51% que leur situation professionnelle est meilleure, tandis que seules 46% des personnes estiment que leur situation personnelle s'est améliorée. Certes plusieurs facteurs tenant aux caractéristiques des publics, à leur parcours au sein de la SIAE et à leur situation professionnelle à la sortie expliquent, selon la DARES, ces chiffres. Mais ils sont, à l'état brut, assez décevants.
- [131] La mission juge nécessaire que l'Etat prenne l'initiative de cette évaluation, faute de quoi elle risquerait de se faire de façon éclatée, par départements ou par régions, non maîtrisée, ou dans l'urgence des contraintes financières.

Recommandation n°4 : Réaliser une évaluation de la performance globale de l'IAE prenant en compte les caractéristiques des personnes accueillies, les résultats en termes d'insertion professionnelle et sociale, les coûts évités (indemnisation du chômage, minima sociaux) et l'impact économique local

2 LES STRUCTURES DE L'IAE SONT A L'INITIATIVE D'INNOVATIONS INTERESSANTES DONT CERTAINES DEVRAIENT ETRE SOUTENUES PAR LES POUVOIRS PUBLICS

2.1 Les innovations dans le secteur de l'IAE, entendues au sens large, ont d'abord pour origine les SIAE

2.1.1 Les innovations désignent les modalités originales de fonctionnement des structures ou de relations avec leur environnement

- [132] La mission s'est intéressée au sujet de l'innovation dans le secteur de l'IAE. Avant toute chose, il convient de préciser ce que recouvre ce terme. La mission a choisi d'en retenir une acception large renvoyant à toute modalité de fonctionnement des SIAE qui ait une dimension originale ou nouvelle. L'innovation peut concerner à la fois le fonctionnement interne de la structure ou les relations qu'elle établit avec son environnement.
- [133] Innovation et expérimentation doivent être distinguées. L'expérimentation (abordée en partie 3 du présent rapport) est la démarche qui vise à tester les effets d'une innovation. Une expérimentation consiste ainsi à la fois en la mise en place un dispositif innovant et en son évaluation. Ainsi certaines des innovations mentionnées dans la deuxième partie du rapport ont-elles pu faire l'objet d'expérimentations.

⁷³ DARES Analyses Juin 2015 N° 040

- [134] La mission précise qu'elle ne limite pas le terme innovation à des modalités de fonctionnement totalement inédites mais y inclut toutes les démarches encore peu diffusées. Le choix de cette définition permet de mettre en évidence les nouvelles modalités de fonctionnement des SIAE qui pourraient mériter d'être mieux connues voire reproduites. En revanche, la mission s'est écartée de la définition d'innovation⁷⁴ qui est donnée par les structures ou leurs fédérations, qui désignent parfois comme une innovation tout projet ou toute démarche ayant un caractère de nouveauté pour la structure. Pour autant, la frontière entre innovation et professionnalisation des structures ou entre innovation et bonne pratique n'est pas toujours aisément identifiable.
- [135] Tel qu'il est employé ici, le terme ne renvoie pas à l'innovation sociale définie par le CSESS⁷⁵ puis par la loi relative à l'économie sociale et solidaire⁷⁶ qui dispose qu'« Est considéré comme relevant de l'innovation sociale le projet d'une ou de plusieurs entreprises consistant à offrir des produits ou des services présentant l'une des caractéristiques suivantes :
- 1° Soit répondre à des besoins sociaux non ou mal satisfaits, que ce soit dans les conditions actuelles du marché ou dans le cadre des politiques publiques ;
 - 2° Soit répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail. Les procédures de consultation et d'élaboration des projets socialement innovants auxquelles sont associés les bénéficiaires concernés par ce type de projet ainsi que les modalités de financement de tels projets relèvent également de l'innovation sociale ».
- [136] La définition de l'innovation retenue par la mission est moins exigeante et vise d'abord les modalités de fonctionnement des structures (internes et avec leur environnement). Ainsi, en retenant cette définition large, la mission a repéré plusieurs types d'innovations (*Cf. infra*).
- [137] Les structures et leurs fédérations mettent en avant le fait que l'innovation serait inhérente au secteur de l'IAE qui s'est développé à l'origine comme une innovation sociale. Pour certains interlocuteurs de la mission, c'est la fragilité des structures de l'IAE qui les pousse à innover sans cesse. Pour d'autres, le lien entre innovation et IAE pose question dans la mesure où toute innovation implique un risque et donc une instabilité peu propice à l'insertion des salariés de l'IAE.
- [138] Si la mission a repéré des démarches innovantes, ses travaux ne l'ont pas conduite au constat d'une démarche d'innovation généralisée parmi les acteurs de l'IAE. Les développements qui suivent ont pour objectif de mettre en valeur certaines pratiques nouvelles qui lui ont paru significatives des évolutions en cours dans le secteur de l'IAE. Par ailleurs, la mission a repéré des projets innovants à la marge ou en dehors de l'IAE.

⁷⁴ Celles-ci utilisent également le mot expérimentation que la mission réserve, comme expliqué précédemment, aux démarches qui ont pour objectif de tester une innovation pour une durée limitée afin d'en mesurer les effets par une évaluation.

⁷⁵ « L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et des usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations ». CSESS, Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation sociale, projet d'avis, décembre 2011

⁷⁶ Article 15 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

2.1.2 Plusieurs acteurs sont à l'origine des innovations

2.1.2.1 Les innovations proviennent d'abord des SIAE

[139] Les innovations sont principalement le produit des structures elles-mêmes qui font le choix, parfois pour faire face à une contrainte économique, de faire évoluer leurs modalités de fonctionnement. Le rôle des fédérations est assez limité. Dans la plupart des cas observés par la mission, elles ne suscitent pas l'innovation mais interviennent parfois dans un second temps dans une logique d'essaimage, c'est-à-dire de diffusion d'un modèle⁷⁷. Pour autant, la mission a repéré des cas où les fédérations ont joué un rôle moteur dans l'élaboration et la conduite d'un projet (c'est le cas de la création d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) par Chantier école en lien avec l'OPCA Uniformation). Elles jouent aussi parfois un rôle dans l'accompagnement des SIAE vers des stratégies innovantes (c'est le cas du COORACE concernant l'ancrage territorial des SIAE et leur participation à des pôles territoriaux de compétence économique (PTCE)⁷⁸).

[140] L'enquête⁷⁹ conduite par la mission auprès des UT des Direccte permet d'esquisser un tableau des structures ayant mis en œuvre des innovations présentant un intérêt particulier, selon les UT⁸⁰. Les innovations recensées concernent principalement des ACI (26), des EI (6) ou des regroupements de SIAE (6).

Tableau 6 : Structures concernées par les 48 innovations recensées lors de l'enquête

Structure concernée par l'innovation	ACI	AI	EI	ETTI	Plusieurs SIAE	autres
Nombre	26	2	6	0	6	14

Source : Enquête auprès des UT DIRECCTE

[141] Si on ne s'intéresse qu'aux innovations rattachées à un type de structures, il apparaît que les ACI concentrent la plupart des innovations mises en avant par les UT des Direccte et que cela est bien supérieur à leur poids dans le secteur de l'IAE (en nombre de structures comme en nombre de salariés).

⁷⁷ Le terme d'essaimage est largement utilisé dans le secteur de l'IAE, il met en évidence l'importance de l'adaptation du modèle diffusé et de son appropriation par les acteurs.

⁷⁸ Les PTCE ont été définis à l'article 9 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire : « Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1er de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. »

⁷⁹ L'enquête, qui cherchait à recenser les innovations particulièrement intéressantes mises en œuvre dans le secteur de l'IAE (il était demandé aux UT d'en signaler deux ou trois) a été conduite au mois de juillet 2015 auprès de l'ensemble des Unités Territoriales (UT) des Direccte. 65 UT ont répondu à tout ou partie du questionnaire, ce qui a permis à la mission d'exploiter des données concernant 48 innovations pour l'année 2014. Cf. annexe 2

⁸⁰ Toutefois, ces résultats doivent être examinés avec prudence. Par construction, l'enquête n'est pas exhaustive, ni représentative de l'ensemble des innovations car elle repose sur le recensement, par chaque unité territoriale, d'un à trois projets considérés comme les plus intéressants du point de l'innovation dans le département.

Tableau 7 : Répartition des innovations entre catégories de SIAE et comparaison avec leur poids relatif au sein du secteur

	catégorie de SIAE			
	ACI	AI	EI	ETTI
Nombre d'innovations dans le recensement (2014)	26	2	6	0
Part des innovations dans le recensement (2014)	76%	6%	18%	0%
Part de la catégorie sur le nombre total de SIAE (moyenne annuelle, 2013)	50%	19%	24%	7%
Part des salariés de la catégorie sur le nombre total de salariés de l'IAE (moyenne annuelle, 2013)	34%	46%	10%	10%

Source : Enquête auprès des UT DIRECCTE (2014) et calculs mission à partir des données de la DARES (DARES Analyses n°46, l'IAE en 2013, juin 2015)

- [142] Il est cependant difficile de conclure que les ACI sont les structures les plus porteuses d'innovation. Ces résultats traduisent peut-être simplement le fait que les UT DIRECCTE connaissent mieux les ACI, qui sont beaucoup plus dépendantes du financement public, que les autres SIAE, ce qui les a conduits à mettre davantage en avant les innovations portées par ces structures.

2.1.2.2 Les pouvoirs publics jouent également un rôle dans l'émergence des innovations

- [143] Les pouvoirs publics peuvent également jouer un rôle dans l'émergence des innovations. Ainsi, certaines UT suscitent des projets de création de SIAE (potentiellement autour d'activités innovantes)⁸¹. Il ne semble pas cependant qu'elles jouent fréquemment un rôle moteur en ce domaine⁸². A l'inverse, le conventionnement des structures, pour un nombre de postes limité, peut être un frein à l'innovation lorsque la création de « postes de salariés en insertion conventionnés » est un préalable à la mise en œuvre de l'innovation. En effet, dans certains départements (notamment en Ile-de-France), les UT DIRECCTE ne disposent pas de suffisamment de financements pour répondre à toutes les demandes des structures. Elles ont alors parfois tendance à les allouer en priorité aux structures existantes au détriment de la création de nouvelles structures qui portent potentiellement des projets innovants.

⁸¹ La mission a, par exemple, rencontré l'EI « la Boussole », un restaurant solidaire qui est né de la sollicitation de la maison de l'emploi (MDE) de Valenciennes auprès d'AJAR (association justice accueil, réinsertion) qui disposait déjà d'une EI dans le secteur du bâtiment. La MDE cherchait un porteur de projet pour ouvrir un restaurant après avoir fait le constat d'un déficit d'offre de restauration dans le secteur géographique.

⁸² Au sujet du soutien des pouvoirs publics à l'innovation, la mission signale l'existence d'un programme de formation mis en place par la DGCS à destination des DRJSCS. Le programme PESIS, auquel ont participé 4 régions, a eu pour objet de former les personnels des DRJSCS à ce qu'est l'innovation sociale, aux manières de la détecter et de la soutenir. La DGCS estime que ces régions sont désormais moteurs dans l'émergence de projets innovants.

[144] Par ailleurs, se pose la question de la formalisation de fonctions de « recherche et développement » au sein des SIAE. La mission n'a rencontré aucune SIAE ayant formalisé la fonction de recherche d'innovations, à l'exception d'un PTCE construit autour de l'idée de pépinière (Cluster Jura, Cf. encadré dans la partie 2.2.1). Par ailleurs, lors de sa rencontre avec la mission, Humando (groupe Adecco) a évoqué son projet de créer une fondation qui pourrait notamment travailler à trouver des solutions innovantes relatives à la motricité des salariés (c'est ainsi que le groupe désigne la capacité à lever les freins et développer les atouts des salariés pour s'insérer sur le marché du travail). Au-delà de ces initiatives, il est certain que la grande majorité des SIAE n'ont pas la taille et les moyens nécessaires pour formaliser une fonction innovation en leur sein. Il pourrait alors être intéressant d'envisager la mutualisation de cette fonction (notamment au sein des PTCE, des réseaux, voire d'un observatoire de l'IAE).

2.2 L'Etat doit soutenir les innovations les plus structurantes

[145] Ni les pouvoirs publics, ni les acteurs de l'IAE ne disposent aujourd'hui d'une vision consolidée des innovations dans le secteur de l'IAE. La mission a recensé pour sa part les différents champs dans lesquels émergent des innovations⁸³. Sont présentées ici les innovations les plus structurantes qui mériteraient d'être développées et soutenues par les pouvoirs publics⁸⁴. Le panorama complet des champs d'innovations est présenté en annexe 1.

2.2.1 Le regroupement des SIAE est essentiel à la fois pour assurer leur viabilité et permettre le développement de parcours plus insérants

[146] Le secteur de l'IAE est relativement éclaté. En 2013, la DARES recensait 3822 structures dont la taille moyenne est de 33 salariés en insertion (23 par ACI, 13 par EI, 79 par AI et 51 par ETTI)⁸⁵. Leur petite taille rend souvent difficile la mise en œuvre isolée de projets complexes ou le développement d'activités. Cela explique qu'un certain nombre de structures ait cherché à opérer des rapprochements soit entre elles, soit avec leur environnement économique local. Selon la mission, la fragilité du modèle économique d'un nombre important de SIAE pousse à un regroupement significatif des structures.

[147] En ce qui concerne le rapprochement des SIAE entre elles, la mission a repéré des initiatives visant à conduire des projets en commun. Par exemple, dans les Deux-Sèvres, il existe un GIE (GIE Green) qui regroupe une vingtaine de SIAE intervenant dans le secteur des espaces verts et des espaces naturels. Au sein du GIE (mis en place avec l'appui d'un DLA), les structures échangent sur leurs tarifs, leurs techniques, leurs prix d'achat de fournitures. D'autres SIAE ont opéré des rapprochements pour conduire des projets de formation. Par exemple dans le Rhône, un plan de formation mutualisé entre les 22 ACI du département a été mis en place (projet PAPPE-ACI) afin de faciliter l'accès des salariés en insertion à des formations adaptées à leurs besoins et de sécuriser leur financement

⁸³ Pour dessiner ce panorama des innovations dans le secteur de l'IAE, la mission s'est appuyée sur les entretiens qu'elle a menés ainsi que sur une enquête réalisée auprès des unités territoriales des Direccte (Cf. annexe 2). Ainsi, les appréciations exprimées sur les innovations présentées ci-dessous reposent sur les appréciations formulées par les UT Direccte et sur les entretiens que la mission a menés. Sauf mention explicite, elles ne s'appuient pas sur une évaluation.

⁸⁴ On ne dispose pas d'évaluations quantitatives relatives aux effets de ces innovations mais les travaux de la mission l'ont conduite à collecter des éléments probants quant à leur efficacité.

⁸⁵ L'IAE en 2013, DARES analyses, juin 2015, n°46

- [148] Au-delà des rapprochements, certaines SIAE ont choisi de se regrouper au sein d'un ensemblier. Pour la mission, il s'agit de l'un des champs d'innovation les plus intéressants. Nombre de SIAE ont fait le constat qu'elles avaient doublement intérêt à se rapprocher : pour mutualiser certaines fonctions et limiter leurs coûts de fonctionnement ainsi que pour organiser des parcours sur mesure pour leurs salariés. Les regroupements peuvent aussi avoir pour objectif d'établir une solidarité financière entre les structures et ainsi de soutenir les plus fragiles dans une transition ou de prendre un risque financier dans le lancement d'un nouveau projet.
- [149] Le groupement de différents types de SIAE peut prendre plusieurs formes juridiques : association ou société (SAS, SCIC, SCOP notamment). Ces regroupements peuvent prendre le titre de groupes économiques solidaires (GES)⁸⁶ (qui n'est pas une forme juridique). Les régies de quartier, qui portent traditionnellement différents types de contrats, sont elles aussi une forme d'ensembliers. Plus que la forme juridique retenue, c'est le degré d'intégration des structures entre elles qui semble conditionner le bon fonctionnement du groupement. Le groupement des SIAE est, pour la mission, une priorité car elle est indispensable à la fois à leur viabilité économique et à la richesse des parcours d'insertion qu'elles peuvent offrir.
- [150] Pour les SIAE de petite taille, l'appartenance à un groupe est souvent une condition de la professionnalisation de leur pilotage (développement d'outils de suivi des parcours et d'évaluation des compétences, de systèmes d'information). Par exemple, la constitution d'un GES a permis à Ulisse⁸⁷ de spécialiser ses conseillers en insertion professionnelle (CIP) non plus par SIAE mais par filière. Les CIP peuvent ainsi acquérir une meilleure connaissance de l'environnement, des entreprises et des compétences recherchées dans leur filière.
- [151] Avoir une taille critique leur permet également de mettre en place une ingénierie de formation. Enfin, le groupement facilite la relation avec les entreprises du territoire, elle permet non seulement à la SIAE de disposer de moyens dédiés mais aussi d'être plus attractive pour les entreprises dans la mesure où elle dispose d'un vivier conséquent de salariés que ces entreprises pourraient recruter.
- [152] Le groupement de différents types de SIAE au sein d'une seule structure lui permet notamment d'organiser un parcours entre SIAE : par exemple de l'ACI à l'EI. Pour autant, aujourd'hui, chaque changement nécessite d'obtenir de Pôle emploi une extension de l'agrément du salarié et rend ainsi difficile les allers-retours. Pour faciliter cette mobilité au sein des ensembliers, le groupe Archer souhaite expérimenter la possibilité d'un agrément à l'échelon du groupe et surtout d'un nouveau CDDI propre au Groupe économique solidaire.

⁸⁶ L'article L5132-15-2 du code du travail relatif aux groupes économiques solidaires dispose que « Afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section ». Cette disposition a été introduite dans le code par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁸⁷ GES grenoblois qui compte regroupe un ACI (52 ETP en 2014), une AI (69 ETP), une EI (4 ETP) et une ETTI (28 ETP) et dont les 34 salariés permanents sont portés par le groupe.

Le CDDI dans le cadre d'un groupe économique solidaire

Au cours de ses investigations, la mission a eu connaissance d'un courrier adressé par le Préfet de la Drôme au ministère dans le cadre de la démarche AGILLE⁸⁸ portant demande d'expérimentation d'un contrat à durée déterminée d'insertion porté par un groupe économique solidaire. Ce contrat répondrait à deux enjeux :

- créer de la réactivité, de la fluidité dans les parcours d'insertion en assurant de la sécurité pour les salariés, en évitant les ruptures ;
- mobiliser en permanence et de manière réactive une large palette de solutions, notamment celles que peuvent proposer les entreprises.

Le salarié, agréé par Pôle emploi pour une durée maximale de 24 mois, serait embauché par le GES pour une durée se rapprochant du temps plein afin de travailler, indifféremment et sans formalité supplémentaire, dans l'ensemble des SIAE du GES, dans d'autres SIAE du territoire ou au sein de collectivités locales ou d'entreprises partenaires du GES. La structure qui accueille le salarié se verrait facturer « le coût restant du salarié après déduction de tout ou partie des aides publiques reçues ».

Les principaux effets attendus sont de trois ordres :

- concentrer sur un nombre restreint de personnes des volumes d'activité conséquents afin de les faire sortir de la pauvreté et des dispositifs sociaux ;
- mieux répondre aux opportunités d'activité proposées, densifier et fluidifier les parcours et ainsi améliorer significativement la sortie des personnes ;
- faire participer les entreprises à l'effort de réinsertion.

Ce projet soulève des difficultés d'ordre juridique et opérationnel qui ne paraissent pas insurmontables à la mission. Il est cohérent avec la volonté de faciliter le regroupement des SIAE. Il permettrait de donner un début de consistance juridique et opérationnelle aux GES créés à l'article L 5132-15-2 du code du travail par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008). L'analyse détaillée de ce dispositif figure en annexe 4 du rapport.

⁸⁸ La démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) qui vise à susciter, parmi les 17 conseils départementaux participants, des expérimentations fondées sur un assouplissement normatif.

- [153] Certaines SIAE ont fait le choix de se rapprocher d'autres acteurs économiques dans le secteur de l'économie sociale et solidaire en construisant des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)⁸⁹. Ces pôles, soutenus par l'Etat au travers d'appels à projets (en 2013 et en 2015), permettent la mise en relation d'acteurs de l'économie sociale et solidaire avec des collectivités territoriales, des organismes de formation et d'autres entreprises pour mener des projets communs⁹⁰ et inscrivent les SIAE dans le développement économique local. Les SIAE sont particulièrement présentes dans les PTCE intervenant dans des activités du secteur environnemental (gestion des déchets, économie circulaire). Pour la mission, d'autres rapprochements de ce type méritent également d'être soutenus car ils permettent à la fois de mutualiser certaines fonctions, de faciliter l'insertion des salariés et de développer l'activité et donc la viabilité des SIAE.

Cluster Jura, un PTCE centré sur une SIAE

Créé en 2014 et lauréat de l'appel à projets, le Cluster Jura s'organise autour de Juratri. C'est une EI (SCOP) de 130 salariés, dont 53 salariés en insertion, dont l'activité est le tri et le recyclage de déchets, principalement électroniques. Le Cluster compte une cinquantaine de membres (dont une autre EI, un ACI et un CAVA) et dispose d'une équipe de quatre personnes.

Sa création est un élément de réponse aux difficultés de la SIAE à trouver des débouchés pour ses salariés en raison du faible nombre d'emplois offerts dans le bassin d'emploi. Le PTCE repose sur la mise en commun d'une équipe de recherche et développement dont l'objectif est de créer des modèles économiques générateurs d'emploi local (pour les salariés de l'EI et d'autres). Actuellement, le PTCE permet l'incubation de trois projets relatifs à la mobilité (développement de lignes de transport avec un autocariste), la rénovation énergétique des bâtiments et le traitement des déchets.

- [154] La mission estime que la viabilité économique à terme et l'efficacité de leur action d'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi passe par des formes de regroupement plus ou moins intégrées. Les inconvénients potentiellement associés à de tels regroupements (complication de certaines tâches liées aux distances, risque de moins bonne connexion au tissu économique local, possible bureaucratisation des structures), s'ils doivent constituer autant de points de vigilance dans une opération de regroupement, ne lui paraissent pas de nature à invalider l'orientation proposée. Elle recommande la mise en place d'une politique volontariste d'incitation au regroupement des structures, notamment pas le biais d'incitations financières. Elle recommande également de commencer à donner corps au GES introduit par la loi du 1^{er} décembre 2008 en testant l'intérêt d'un CDDI-GES.

Recommandation n°5 : Soutenir, y compris financièrement, le regroupement de SIAE dans des formes aussi intégrées que possible. Expérimenter un CDDI lié à un Groupe économique solidaire.

⁸⁹ Les PTCE ont été définis à l'article 9 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire : « Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1er de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. »

⁹⁰ Une évaluation réalisée par le SGMAP met en avant le fait que les coopérations de l'ESS avec l'économie classique sont en fait relativement limitées : les entreprises classiques prennent part à la gouvernance du PTCE et participent à des offres de services mutualisés mais plus rarement à des projets d'ampleur. La coopération entre acteurs de l'ESS serait elle aussi modérée dans la mesure où elle n'impliquerait qu'un faible degré de mutualisation de moyens et ne s'inscrirait pas dans la durée.

2.2.2 La construction de parcours fondés sur les besoins locaux d'emplois est une priorité

- [155] La mission estime que l'efficacité des SIAE repose, en grande partie, sur leur capacité à établir des relations avec les entreprises de leur territoire.
- [156] Ces partenariats doivent permettre aux SIAE d'insérer leurs salariés dans ces entreprises à l'issue de leur parcours d'insertion. Pour beaucoup de SIAE, le simple fait d'aller activement à la rencontre des entreprises locales est considéré une activité innovante⁹¹. En effet, il ne faut pas sous-estimer l'écart culturel et les préjugés négatifs qui peuvent exister entre les SIAE et les entreprises. Ainsi, plusieurs expérimentations (EPIDA, Convergence, mission emploi⁹²) ont concerné le développement de pratiques nouvelles qui permettent à la fois aux SIAE de mieux connaître le monde économique et aux entreprises de découvrir les SIAE. Il s'agit le plus souvent de l'organisation de visites, de coaching ou de la mise en place de clubs d'entreprises. Pour autant, la mission considère que ces projets ne peuvent pas être considérés comme étant véritablement innovants, il s'agit plutôt de bonnes pratiques qui méritent d'être diffusées mais ne sont pas suffisantes.

2.2.2.1 Orienter les salariés en insertion vers les gisements d'emploi locaux

- [157] Pour que les parcours offerts aux salariés en insertion soient aussi insérants que possible, la meilleure option consiste à les construire en fonction de l'emploi disponible sur le territoire. La mission a pu rencontrer plusieurs SIAE qui entrent en relation avec les entreprises pour connaître leurs besoins de recrutement et travaillent avec elles pour définir précisément quelles compétences les salariés en insertion doivent développer au cours de leur parcours pour leur permettre d'accéder à ces emplois. Un exemple de cette démarche est la création de « parcours gagnant » par le GES Unis vers l'emploi.

« Parcours gagnant » gardien d'immeuble créé par le GES Unis vers l'emploi dans le Rhône

« Parcours gagnant » est né d'échanges du groupe avec les bailleurs sociaux : ils avaient un besoin de recrutement continu de gardiens d'immeubles auquel ils ne parvenaient pas à répondre du fait de la difficulté à s'assurer des qualités de savoir-être des candidats. Les bailleurs étaient donc intéressés à recruter des salariés en insertion qu'ils savaient être de bons candidats. A partir de là, le groupe a travaillé avec les bailleurs afin d'appréhender finement les compétences nécessaires aux postes de gardien. Il a ensuite mis en place, au sein du GES, un parcours de formation des salariés qui dure environ un an et leur permet d'être recrutés sur ces postes, le plus souvent après avoir effectué une mission de remplacement (via l'ETTI).

En trois ans, le parcours a permis 28 embauches, presque exclusivement en CDI et l'ensemble des salariés sont encore en poste. En juillet 2015, une trentaine de salariés suivaient le parcours gagnant. Ce parcours permet de recruter aussi bien des hommes que des femmes, en particulier dans des emplois situés dans des zones urbaines sensibles.

⁹¹ Cela ne fait d'ailleurs pas formellement partie du référentiel d'appui à la formalisation d'un projet d'insertion présenté en annexe 2 de la circulaire n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique

⁹² Il s'agit de l'expérimentation, lancée en 2011 grâce à des crédits du FDI, du renforcement des missions emploi des SIAE. Cette expérimentation a été menée dans quatre départements où les UT Direccte ont sélectionné des projets qui ont bénéficié de financements spécifiques pour mettre en place des actions visant notamment à professionnaliser la fonction d'insertion dans l'emploi des SIAE et ainsi à améliorer les taux de retour à l'emploi des salariés en insertion.

- [158] Quelques SIAE ont choisi d'accompagner les entreprises dans l'adaptation de leurs postes de travail pour les rendre accessibles aux salariés en insertion. Cela suppose de renverser le raisonnement habituel et de ne plus tant réfléchir à l'employabilité des salariés en insertion qu'à l'adaptation des postes de travail à leurs compétences.

La méthodologie VITA AIR

Considérant que les entreprises cherchaient à recruter des personnes sur des postes « surqualifiés » dont les exigences étaient difficilement atteignables pour les salariés de l'IAE (et les autres salariés puisque ces postes étaient difficilement pourvus, notamment dans les bassins d'emplois les moins attractifs), le GES Air services (Deux-Sèvres) a cherché à renverser la logique et à aider les entreprises à adapter leurs postes. Pour ce faire, le GES a développé une méthodologie (labellisée).

Elle consiste à :

- ▶ prospecter les entreprises qui recrutent afin de connaître les compétences dont l'entreprise a besoin ;
- ▶ réaliser un audit du poste de travail pour lequel l'entreprise a un besoin non pourvu : l'auditeur décompose donc un poste complexe en une série de tâches et identifie, pour chacune d'entre elles, les compétences nécessaires (fiche de poste) ;
- ▶ envoyer à l'entreprise un rapport d'audit du poste et proposer des adaptations de la fiche de poste ainsi qu'une réorganisation du travail : en effet, il apparaît très souvent que les tâches demandant une qualification élevée ne correspondent qu'à une faible part des tâches réalisées par le salarié, il est alors possible de proposer de concentrer ces tâches sur un seul salarié qualifié et de créer ainsi des postes moins qualifiés pour lequel l'entreprise aura moins de difficultés à recruter ;
- ▶ proposer pour ces postes, si le chef d'entreprise le souhaite, des candidats qui sont des salariés du GES. Le GES bénéficie déjà d'une relation de confiance avec les entreprises et peut surtout facilement identifier le bon candidat puisqu'il connaît à la fois les compétences nécessaires au poste et les compétences du salarié candidat (évaluées via la même grille) ;
- ▶ continuer à travailler avec l'entreprise, en lui demandant notamment d'attester les compétences déclarées par le salarié.

Le projet a d'abord été financé par des crédits FSE, du FDI et du conseil départemental. Aujourd'hui, le projet a intégré l'accélérateur d'innovation sociale géré par l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA) à la demande du ministère.

- [159] C'est *a priori* une logique assez voisine qui préside à l'expérimentation « médiation dans l'emploi », en cours de lancement à la fin de l'année 2015. Son objectif est de tester de nouvelles modalités de fonctionnement des SIAE dans leurs relations aux entreprises en les formant aux méthodes de médiation dans l'emploi. Cette dernière repose également sur l'idée de faire accepter par l'employeur une discussion sur ses pratiques de recrutement et de management des salariés pour les adapter aux salariés issus de l'IAE. Cette expérimentation, financée par la DGEFP, sera pilotée par la FNARS, qui assurera sa mise en œuvre par une dizaine de structures sur deux ou trois territoires.

- [160] Les actions visant à construire des parcours d'insertion en fonction des besoins de recrutement locaux seront facilitées par la mise en œuvre de l'accord conclu entre l'Etat, Pôle emploi et les réseaux de l'IAE en mars 2015, dans la mesure où cet accord prévoit que Pôle emploi donne accès aux SIAE à ses offres d'emploi (base OPUS) ainsi qu'à ses analyses du marché du travail local et du besoin de main d'œuvre (accès prévu par la convention).

Recommandation n°6 : Inciter les SIAE à orienter les parcours d’insertion de leurs salariés vers les gisements d’emplois locaux et à aider les entreprises à mieux définir leurs réels besoins de main d’œuvre

- [161] La construction de parcours en fonction des emplois disponibles localement gagnerait en efficacité si les SIAE pouvaient travailler avec les branches, comme le démontrent les actions conduites par la métallurgie, notamment pour mettre en place des actions de formation.

2.2.2.2 La construction de parcours insérants serait encouragée par le développement de relations avec les branches professionnelles, la facilitation des immersions et la mise en place d’un accompagnement dans l’emploi

Les branches professionnelles

- [162] Les branches peuvent naturellement intervenir en matière de formation, pour mettre en place, par exemple, des CQP à destination des salariés en insertion. Aujourd’hui, le réseau Chantier école développe une expérimentation, en lien avec l’OPCA Uniformation, qui vise à tester les bénéfices tirés par les salariés en insertion d’une formation suivie en vue de l’obtention d’un CQP « salarié polyvalent »⁹³, dont Chantier école a été reconnu organisme certificateur par la branche. La certification est accessible à tous les salariés polyvalents des ACI qui souhaitent faire reconnaître leur maîtrise d’un socle de compétences en matière de savoirs de base, savoir être, savoirs procéduraux et professionnels liés à une situation de production.
- [163] De façon générale, la question du financement de la formation apparaît aujourd’hui comme particulièrement délicate. Le changement de statut des salariés des ACI qui sont passés de celui de demandeur d’emploi à celui de salarié a privé les ACI de ressources de formation liées à l’ancien statut sans leur ouvrir de réelles possibilités dans le nouveau du fait d’une réduction sensible des possibilités de mutualisation entre entreprises à la suite de la récente réforme de la formation professionnelle⁹⁴. Si l’intérim (Faf-TT) dispose de ressources et de dispositifs de branche qui lui permettent de maintenir un niveau satisfaisant de financement de la formation des salariés en insertion, tel n’est pas le cas de toutes les branches. Des discussions sont en cours dans plusieurs d’entre elles pour que leurs OPCA disposent de marges de manœuvre plus importantes. Alliant formation et insertion, la démarche de l’UIMM a retenu l’attention de la mission.

⁹³ dont Chantier école a été reconnu organisme certificateur par la branche

⁹⁴ Pour faire face à cette situation, les partenaires sociaux de la branche des ACI ont conclu le 18 juin 2015 un avenant à la convention collective relatif au financement de la formation qui instaure une contribution conventionnelle de 0,60% de la masse salariale brute destinée au financement du plan national de formation mutualisé. Cette cotisation est collectée par l’OPCA Uniformation et fait l’objet d’une comptabilité distincte.

- [164] Partant du constat de la difficulté de recrutement dans certains métiers rencontrée par nombre d'entreprises de la métallurgie sur les territoires, la branche de la métallurgie a développé des actions de qualification/insertion qui s'appuient sur le fonds Agir pour l'insertion dans l'industrie (A2i) qu'elle alimente. Ce fonds a un double objectif : permettre le recrutement sur des métiers en tension de l'industrie (notamment les métiers de soudeur, chaudronnier, tuyauteur) et contribuer à l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi. Le fonds finance ainsi des projets qui permettent aux SIAE de répondre à un besoin local de recrutement en orientant leurs salariés vers un métier en tension. En effet, la SIAE est chargée de lever les freins périphériques à l'emploi, de l'apprentissage des codes de l'entreprise et des actions de pré-qualification et c'est l'UIMM et l'entreprise recruteuse qui se chargent de la formation qualifiante du salarié. En juillet 2015, 12 EI, 12 GEIQ, 7 ACI, 9 ETTI et 1 chantier école bénéficiaient d'un financement pour mettre en place ces parcours.⁹⁵
- [165] La mission a eu connaissance également d'une action présentant des caractéristiques assez proches, conduite dans le département du Lot afin de faciliter la formation et le recrutement de salariés de SIAE dans le secteur de la restauration.
- [166] Cette action, intitulée Zest, a été conduite par la SIAE « Bouriane solidarité » à partir du constat d'un besoin de personnel dans les entreprises de la restauration. Sélectionnés par la méthode de recrutement par simulation avec l'aide de Pôle emploi, sept demandeurs d'emploi ont pu bénéficier d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) au cours de laquelle ils ont suivi une formation théorique⁹⁶ et pratique d'employé polyvalent de la restauration. Après une immersion d'une semaine dans une entreprise du secteur afin de découvrir le métier, ils ont été mis à la disposition d'entreprises par la SIAE. Plusieurs d'entre eux ont pu trouver un emploi durable ou entrer dans un parcours de formation qualifiante. Cette action, relayée par le COORACE Midi-Pyrénées a vocation à être reproduite dans la région.
- [167] Dans le Cantal, une association mutualise les moyens financiers nécessaires au financement des parcours de formation des salariés en insertion de plusieurs SIAE et promeut les métiers en tension auprès des salariés en insertion. L'objectif est de parvenir à former les salariés aux compétences dont ont besoin les entreprises locales. Ce projet repose sur un partenariat avec les branches professionnelles, les OPCA, le conseil régional, le conseil départemental et le PLIE. 192 salariés ont ainsi déjà bénéficié du dispositif, 66% d'entre eux ont eu une sortie dynamique au terme de leur parcours.
- [168] La mission considère qu'il existe une voie de développement de l'IAE, encore insuffisamment explorée, qui serait pourtant susceptible de faciliter l'insertion d'un nombre important de salariés des SIAE. L'Etat devrait en effet inciter les structures de l'IAE, les branches professionnelles concernées (Métallurgie, Bâtiment-Travaux publics (BTP), hôtels cafés restaurants (HCR)...) et leurs OPCA, à mettre en place des dispositifs visant à former/insérer les salariés des SIAE dans les métiers en tension. Cette action, pilotée nationalement, pourrait être relayée aux niveaux régional et départemental.

Recommandation n°7 : Susciter avec le secteur de l'IAE une action de portée nationale concernant quelques branches professionnelles (Métallurgie, BTP, HCR...) et leurs OPCA visant à faciliter l'orientation des salariés en insertion vers les métiers en tension en prenant appui sur les réalisations déjà en cours localement

Ainsi que cela ressort de l'action Zest, il est également utile que les salariés puissent, pendant leur parcours, réaliser une ou plusieurs immersions en entreprise pour découvrir l'environnement et le métier vers lequel ils pourraient se diriger ou pour tester l'adéquation du métier à leurs compétences.

⁹⁵ La mission a étudié un exemple de cette action : SAS Industrie en Eure et Loir

⁹⁶ Dont le volet pédagogique a été pris en charge financièrement par l'Agefos-PME

Immersion

L'immersion donne l'occasion aux salariés en insertion de passer du temps dans des entreprises : le temps nécessaire est plus ou moins long selon que l'objectif est de découvrir le monde de l'entreprise ou de préciser un projet professionnel ou bien d'internaliser une période d'essai (si elle n'est pas concluante, le salarié retrouve sa place dans la SIAE). Ainsi, plusieurs expérimentations (Cf. annexe 5 relative à EPIDA) ont visé à développer les immersions en entreprise.

La loi du 5 mars 2014 a créé un nouveau dispositif qui répond à ce besoin : il s'agit de la période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)⁹⁷. Elle peut durer jusqu'à un mois et elle a pour objet de permettre au salarié de découvrir un métier ou un secteur d'activité, confirmer un projet professionnel ou d'initier une démarche de recrutement. Pendant la période, le contrat peut soit être maintenu, soit être suspendu⁹⁸.

Il semble que les immersions soient peu mobilisées par les SIAE du fait de leur difficulté à les mettre en place. Le maintien du contrat est coûteux pour la SIAE, elle ne peut donc pas y recourir fréquemment. La suspension du contrat n'offre pas la souplesse et la réactivité nécessaire car elle nécessite la signature d'un nouveau contrat et elle ne dégage pas la responsabilité de la SIAE (notamment du risque ATMP)⁹⁹. Ainsi, les suspensions pour réaliser des immersions sont rares (0,4% des agréments sont suspendus au 1^{er} septembre 2015¹⁰⁰). L'expérimentation EPIDA, qui autorisait les ACI à suspendre le contrat pour des périodes d'essai relatives à des offres d'emploi de moins de six mois, a également pointé la difficulté de l'usage de la suspension, notamment parce qu'elle met en difficulté la SIAE pour laquelle l'aide au poste n'est pas maintenue¹⁰¹.

[169] Les immersions sont encore peu mobilisées et il pourrait donc être utile de simplifier ses modalités (Cf. encadré). Certaines structures sont à la recherche de modalités nouvelles d'immersion. Ainsi, dans le cadre du projet d'expérimentation CDDI-GES évoqué *supra* (et détaillé en annexe 4), il est envisagé de permettre aux SIAE de réaliser des immersions, dans le cadre d'un prêt de main d'œuvre à but non lucratif simplifié¹⁰².

⁹⁷ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, dont les modalités d'application sont précisées par le décret n° 2014-1360 du 13 novembre 2014 relatif aux périodes de mise en situation en milieu professionnel ; codifiée à l'article L 5135-4 du code du travail et suivants

⁹⁸ Les articles L5132-5, 5132-9 et 5132-15-1 relatifs au CDDI en EI, AI ou ACI prévoient ainsi que : « Ce contrat peut être suspendu, à la demande du salarié, afin de lui permettre :

1° En accord avec son employeur, d'effectuer une période de mise en situation en milieu professionnel dans les conditions prévues au chapitre V du présent titre ou une action concourant à son insertion professionnelle ;

2° D'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi visant une embauche en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois.

En cas d'embauche à l'issue de cette période de mise en situation en milieu professionnel, d'une action concourant à son insertion professionnelle, ou de cette période d'essai, le contrat est rompu sans préavis ».

⁹⁹ C'est pourquoi, certaines SIAE cherchent à ce que Pôle emploi soit le signataire de l'immersion et assume ainsi la responsabilité de cette période.

¹⁰⁰ De manière générale, les suspensions sont peu mobilisées. Au 1^{er} janvier 2015, 619 agréments étaient suspendus sur 154 155 agréments en cours. Il est par ailleurs difficile d'estimer la part de suspensions liées à des immersions : 13% le sont au titre d'une période d'essai chez un autre employeur, 22% pour des cas de maladie-maternité, 21% pour des cas de force majeure et 45% en raison d'une autre situation négociée en CTA. Source : intranet IAE Pôle emploi

¹⁰¹ C'est pourquoi, les expérimentateurs EPIDA demandent à ce qu'une part de l'aide au poste soit maintenue en cas de suspension.

¹⁰² Selon la mission, pour que cette opération soit, autant que faire ce peut, à l'abri des risques, tant du côté du droit du travail que de celui du droit de la concurrence, il faudrait que le montant du salaire reversé par l'entreprise se rapproche sensiblement de celui d'un salarié exécutant le même travail et ne répercute pas l'avantage de l'aide au poste à l'entreprise. En tout état de cause, la fixation d'un reversement de salaire d'un montant inférieur devrait s'accompagner d'une contrepartie du côté de l'entreprise. Cette contrepartie pourrait résulter, pour une part, d'une plus faible productivité supposée du salarié en CDDI-GES et, certainement, d'une participation à son accompagnement professionnel, qu'il conviendrait de détailler précisément dans la convention de prêt de main d'œuvre à but non lucratif (désignation d'un tuteur, formation.....).

- [170] Un autre dispositif, se rapprochant d'une prestation de service, dit « ACI hors les murs »¹⁰³ a commencé à être expérimenté par l'ACI Entreprise solidaire de Solid'action dans le cadre de l'expérimentation EPIDA.

ACI hors les murs

Il s'agirait, pour une structure portant un ACI, de détacher au sein d'une entreprise du secteur marchand, par voie de convention, une équipe de plusieurs salariés en insertion encadrée par un encadrant technique de l'ACI, pour quelques journées de travail, la prestation consistant en une tâche peu qualifiée correspondant à l'activité de l'entreprise, réalisée avec les équipements de l'entreprise et dans les mêmes conditions de travail que son personnel. La prestation serait facturée à un prix le plus proche possible de celui du marché. L'objectif est ici de faire découvrir le milieu professionnel aux salariés en insertion et de les faire progresser dans leur parcours dans le cadre d'une réelle activité de production ou de service tout en favorisant la création de passerelles entre l'entreprise marchande et l'IAE. Ce projet soulève des difficultés qui tiennent au respect du droit de la concurrence et à la délicate frontière qui existe entre prestation de service et le prêt de main d'œuvre à but lucratif qui est interdit en dehors de l'intérim et de quelques dispositifs prévus par la loi .

- [171] La mission suggère d'élargir l'expérimentation en cours sous réserve du respect de certaines contraintes impératives relatives aux conditions d'exécution de la prestation. (Cf. annexe 3 au présent rapport)
- [172] En tout état de cause, si les parcours des salariés en insertion doivent intégrer de plus en plus des périodes d'immersion en entreprise, la question de la durée de deux ans de l'agrément se posera sans doute avec plus d'acuité.
- [173] La mission considère qu'il serait opportun d'élargir les possibilités de dérogation aux prolongations d'agrément (Cf. encadré). Il s'agit d'abord de donner une base légale à une pratique de Pôle emploi qui accepte, au cas par cas, selon des critères différents dans les agences, de prolonger les agréments en dehors des cas prévus par le code du travail. La mission considère qu'il pourrait être prévu par le code du travail d'ouvrir la prolongation à tous les salariés pour lesquels la SIAE peut démontrer que l'allongement de la durée du parcours est nécessaire à la réussite de l'insertion. Les comités techniques d'animation (CTA), pilotés par Pôle emploi, pourraient donner cet accord après examen d'une demande motivée formulée par la structure et le salarié.

¹⁰³ Ce dispositif constitue une dérogation au droit en vigueur, il a été mis en place au sein de l'ACI porté par Solid'action à Grenoble dans le cadre de l'expérimentation EPIDA et fait aujourd'hui l'objet d'une prolongation fondée sur un courrier du ministre.

Assouplissement de la durée du parcours

L'agrément délivré aux salariés en insertion est de 24 mois mais des dérogations sont toutefois prévues par le code du travail (art. L.5132-15-1A) pour permettre aux salariés d'achever une action de formation professionnelle en cours à la fin du contrat ainsi que pour les salariés âgés de plus de 50 ans ou reconnus comme travailleurs handicapés. En dehors de ces cas, les agences de Pôle emploi chargées de l'agrément ont pris l'habitude, en coordination avec les UT, d'accorder – au cas par cas – des dérogations et de prolonger les agréments¹⁰⁴. Les agences ayant des appréciations différentes des demandes de dérogations, des précisions seront données dans une future instruction de Pôle emploi. Il sera également nécessaire de donner une base réglementaire à ces dérogations.

Se pose également la question de l'allongement de droit de l'agrément. Ainsi, deux expérimentations (EPIDA et Convergence¹⁰⁵) ont été conduites afin d'évaluer les effets d'un allongement du contrat de 2 à 5 ans. Si cette mesure n'a pas fait l'objet d'évaluations quantitatives, les expérimentations laissent penser que cet allongement permet à certaines personnes de s'insérer alors qu'elles n'y seraient pas parvenues en deux ans, notamment lorsque leur parcours a été interrompu. Dans les deux expérimentations, l'allongement de la durée du parcours était soumis à des évaluations régulières par des commissions de renouvellement (tous les six mois) qui conduisaient la structure à s'interroger, au cas par cas, sur les bénéficiaires à attendre de l'allongement. Cet examen régulier permet de maintenir la dynamique du parcours.

La mission signale que l'idée de l'allongement des parcours est discutée par certains acteurs de l'IAE qui font valoir que la durée de deux ans est appropriée et nécessaire au dynamisme des structures dont l'objectif doit être de permettre l'insertion des salariés dans un environnement professionnel de droit commun.

Dans l'hypothèse d'une extension des dérogations à la durée de 24 mois, ce droit pourrait bénéficier à tout salarié sous réserve d'un réexamen par Pôle emploi d'une demande argumentée par la SIAE. Les CTA pourraient ainsi jouer un rôle de commissions de renouvellement.

Recommandation n°8 : Ouvrir plus largement les possibilités de dérogation à la durée de l'agrément de Pôle emploi afin de faciliter les parcours d'insertion en confiant au CTA la décision de prolongation.

Recommandation n°9 : Elargir l'expérimentation « ACI Hors les murs » après en avoir déterminé les contours précis.

- [174] Une autre manière de faciliter l'insertion professionnelle en fin de parcours est de mettre en place un accompagnement dans l'emploi. Il s'agit de mettre en place un suivi du salarié après qu'il a quitté la SIAE afin de lui proposer un accompagnement professionnel pour faciliter sa prise de poste et, si nécessaire, un accompagnement social pour résoudre les obstacles qu'il pourrait encore rencontrer. Cet accompagnement peut également s'adresser à l'employeur en facilitant la transition entre deux environnements professionnels différents. Ainsi, l'accompagnement dans l'emploi est un élément important de nature à stabiliser les parcours.

¹⁰⁴ Pôle emploi ne dispose pas de données relatives au nombre de prolongations d'agrément.

¹⁰⁵ EPIDA est portée par le Secours catholique dans la région Rhône Alpes et Convergence par Emmaüs défi à Paris, toutes deux font l'objet d'annexes à ce rapport (annexes 5 et 6).

- [175] Plusieurs expérimentations ont déjà mis en place de tels dispositifs¹⁰⁶, une autre va l'être prochainement. Ainsi, la « prestation de suivi dans l'emploi » sera expérimentée à partir de la fin de l'année 2015¹⁰⁷. Prévue par le plan de lutte contre le chômage de longue durée de mars 2015, elle repose sur un financement du FPSPP alloué à des agences de Pôle emploi et à des SIAE. Il s'agit d'accompagner pendant trois mois après leur sortie en emploi 8000 personnes.
- [176] Selon les résultats de cette expérimentation, l'accompagnement dans l'emploi pourrait être systématisé. Pour la mission, il s'agirait d'une mesure d'incitation efficace des entreprises à recruter des salariés en insertion. A l'heure actuelle, certaines entreprises trouvent déjà un intérêt direct à embaucher des salariés en insertion qu'elles connaissent ou qu'elles jugent mieux formés ou mieux adaptés au poste de travail, elles seraient certainement plus nombreuses à s'y engager si l'accompagnement dans l'emploi sécurisait ces recrutements.
- [177] Toutefois la mission s'interroge sur la durée de trois mois retenue dans le cadre de cette expérimentation. Toutes les expériences qui ont été conduites directement pas les SIAE et dont la mission a eu connaissance, tendent à suggérer que ce suivi dans l'emploi doit se faire sur une période plus longue (6 ou 12 mois) pour être réellement efficace.

2.2.3 L'investissement de SIAE dans de nouvelles activités est souhaitable

- [178] Les SIAE interviennent traditionnellement dans certains secteurs d'activité tels que l'économie circulaire, l'entretien des espaces verts, la propreté, les services à la personne ou le BTP¹⁰⁸.
- [179] Mais des SIAE se développent dans le secteur sanitaire et médico-social¹⁰⁹, dans celui de l'informatique ou du numérique, dans le secteur de l'habillement, des métiers de la bouche, de l'évènementiel ou encore du conseil aux ménages en situation de précarité énergétique.

Ulisse énergie : le conseil aux ménages en situation de précarité énergétique

Ulisse énergie, une EI iséroise, offre un conseil aux ménages en situation de précarité énergétique au travers du service SOLENI. Il consiste en l'intervention de salariés en insertion au domicile de ménages en situation de précarité énergétique dans le but d'augmenter leur confort et/ou de faire baisser leur effort financier. L'EI réalise d'abord un diagnostic sociotechnique puis délivre, après analyse, des conseils personnalisés et propose l'équipement du logement avec de petits matériels économes. Le développement de cette activité, financée principalement par les fournisseurs d'énergie, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux, a révélé un véritable besoin solvable pour ce service.

¹⁰⁶ L'expérimentation Convergence a ainsi été l'occasion pour la SIAE d'accompagner les salariés en poste pendant un an après leur sortie. La fondation de France a également réalisé un appel à projet sur ce thème qui l'a conduite à accompagner 15 projets de structures (associations, entreprises, groupements d'employeurs et pas uniquement des SIAE) relatifs à l'accompagnement vers et dans l'emploi.

¹⁰⁷ Sans qu'un protocole d'expérimentation faisant consensus entre DGEFP, Pôle emploi et DARES n'ait été mis en place à la date de rédaction du présent rapport

¹⁰⁸ Ainsi, en Ile-de-France, « près des deux tiers des heures travaillées par les salariés en insertion des SIAE se concentrent dans quatre secteurs d'activité : le BTP (25%), le nettoyage hors service aux personnes - SAP (15%), les espaces verts et les services aux personnes (12% chacun) » (*Stratégie pour l'IAE en Ile-de-France, 2015-2017*, Direccte Ile-de-France, avril 2015)

¹⁰⁹ Par exemple, l'association ADAGE porte un chantier d'insertion qualifiant permettant, en partenariat avec l'hôpital Bichat à Paris de préparer une quinzaine de salariés en insertion aux concours d'aide-soignant ou d'auxiliaire de puériculture

- [180] Ces incursions dans de nouveaux secteurs d'activité sont intéressantes à plusieurs titres : tout d'abord, la diversification des secteurs d'activité des SIAE leur permet d'élargir la palette des emplois potentiels pour l'insertion professionnelle de leurs salariés. Elles correspondent également à une adaptation des SIAE à leur environnement économique et leur offre *a priori* de meilleures chances de viabilité et de rentabilité. Cela permet également d'insérer des publics différents. En particulier, des SIAE cherchent à développer des activités qui s'adressent traditionnellement à des publics féminins.
- [181] La mission considère qu'il est opportun d'encourager les SIAE à se développer dans de nouveaux secteurs économiques dès lors que leur modèle économique est solide (besoins insuffisamment couverts, originalité de la prestation). Il existe d'ailleurs des possibilités de financements spécifiques au lancement de nouvelles activités (notamment les aides au démarrage du FDI). La mission juge utile que l'Etat garde à sa disposition une marge de manœuvre financière pour accompagner, avec d'autres financeurs, la création et le développement de SIAE dans des activités économiques encore peu défrichées par l'IAE (notamment informatique, numérique, personnels aides-soignants, hôtels-café-restaurants, commerce). Cela impose également de réserver des postes conventionnés pour ces structures (y compris dans les territoires où la totalité de l'enveloppe de postes est systématiquement consommée).

Recommandation n°10 : Soutenir le développement des SIAE dans de nouveaux secteurs d'activités, en mobilisant les dispositifs d'appui, en conventionnant des postes dans ces structures et en finançant des projets innovants.

2.2.4 Le modèle de l'IAE est questionné par la recherche de nouveaux modes d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi

- [182] Il est intéressant d'évoquer certaines initiatives qui se développent à la marge ou en dehors du champ de l'IAE stricto sensu, tout en ayant pour objectif l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Ces expériences questionnent le modèle classique de l'IAE.

2.2.4.1 Le questionnement des « entreprises insérantes »

- [183] Certaines SIAE s'interrogent sur la fonction même de l'insertion par l'activité économique. Doit-elle s'en tenir à sa mission d'origine de transition vers l'emploi durable dans le secteur marchand ou doit-elle intégrer une autre fonction, celle de la création d'emplois durables ?
- [184] La mission a rencontré certaines structures¹¹⁰ qui emploient des salariés en CDI après un parcours d'insertion, sans qu'ils occupent des postes d'encadrement. Ce choix est dicté par le constat de l'absence de perspective d'insertion durable dans l'emploi classique pour certains des salariés des SIAE, en raison de leur âge, de leur handicap ou du marché de l'emploi local. Il peut aussi répondre à un besoin de stabiliser pour partie les effectifs de la structure afin de conforter sa viabilité. Le taux de rotation structurel des salariés des SIAE, est en effet une contrainte très forte qui peut, dans certains cas, mettre en péril son modèle économique.
- [185] La mission relève que, dans plusieurs pays européens, des structures équivalentes aux SIAE accueillent à la fois des publics en parcours d'insertion et des salariés pour une longue période (c'est notamment le cas des coopératives italiennes). Les réflexions en cours sur ce sujet au sein de l'IAE devraient être suivies avec attention par l'Etat, afin d'apprécier s'il y a lieu de faire évoluer, au moins pour partie, la conception actuelle de l'insertion par l'activité économique.

¹¹⁰ Par exemple, les Ateliers du Bocage dans les Deux-Sèvres

2.2.4.2 Des passerelles se créent entre SIAE et entreprises classiques

Joint-venture entre SIAE et entreprises

- [186] Des entreprises se sont par ailleurs engagées avec un groupe d'insertion dans le cadre d'un partenariat de type joint-venture (contrat entre entreprises afin d'atteindre un but commun, aussi appelé co-entreprises).
- [187] Ces joint-ventures ont été créées à l'initiative du groupe Arès, implanté en Ile-de-France, qui regroupe 6 SIAE, une entreprise adaptée (EA) et un centre d'adaptation à la vie active (CAVA) et a réalisé deux joint-ventures. La première joint-venture a été conclue avec La Petite Reine dans le secteur du transport écologique de marchandises. Le second projet, Log-ins, a été mis en place avec le logisticien Nobert Dentressangle et vise l'intégration de travailleurs handicapés. Dans les deux cas, une gouvernance partagée a été mise en place et les apports des deux acteurs sont réciproques : l'entreprise classique apporte son savoir-faire technique (process, SI) et la SIAE sa connaissance de l'encadrement opérationnel de public en insertion. Arès est actuellement en train de travailler, avec Accenture, à la modélisation de la joint-venture dans le secteur de l'IAE.

Entreprise facilitatrice de clauses sociales¹¹¹

- [188] La mission a également rencontré Vinci Insertion Emploi (VIE), filiale du groupe Vinci créée en 2011, qui joue pour les autres entreprises du groupe, le rôle de facilitateur de clauses sociales. VIE vise à appuyer les entreprises du groupe et leurs sous-traitants dans leurs réponses aux clauses sociales des marchés, ce qui leur permet de disposer ainsi d'un avantage commercial.
- [189] Les 13 salariés de VIE sont ainsi chargés d'identifier les structures d'insertion sur le territoire du chantier, de s'assurer qu'elles répondent aux exigences du groupe à la fois en ce qui concerne la qualité de la production et l'accompagnement des salariés en insertion. Ils accompagnent ensuite les entreprises dans le recrutement et l'accompagnement des salariés en insertion.
- [190] Vinci réalise ainsi 3 à 4 millions d'heures en insertion chaque année, ce qui correspond à 10 000 personnes en insertion.

Mécénat de compétences

- [191] Enfin, d'autres initiatives font appel au mécénat de compétences, soit directement entre une entreprise classique et une structure de l'IAE, soit par le biais d'une fondation qui se charge de faire le lien entre la SIAE qu'elle aide et l'entreprise.

2.2.4.3 Hors IAE, des entreprises conduisent des projets d'insertion de personnes très éloignées de l'emploi

- [192] Ces entreprises, qui interviennent souvent au titre de la RSE, mettent ainsi en place des projets ou structures qui ont une vocation sociale.
- [193] La mission en a étudié un exemple.

¹¹¹ La mission a aussi constaté l'existence de structures associatives qui remplissent une fonction de recensement des marchés en préparation, de conviction des opérateurs d'y intégrer des clauses sociales et d'aide aux SIAE pour répondre aux appels d'offre.

[194] Ainsi, Bon et Bien est une société par actions simplifiée à mission sociale, qui associe McCain, Randstad, Leclerc, Sodexo, une coopérative d'agriculteurs et une banque alimentaire, présente une activité et un projet qui pourraient être ceux d'une SIAE. Depuis mai 2015, Bon et bien fabrique et vend des soupes réalisées à partir de légumes qui ne peuvent pas être vendus (glanage dans les champs, écarts de triage dans les fermes, invendus). En plus de sa vocation à lutter contre le gaspillage alimentaire, l'entreprise a un objectif d'insertion professionnelle : elle n'a ainsi recruté que des salariés qui étaient chômeurs de longue durée ou étaient particulièrement éloignés de l'emploi. Le directeur de l'entreprise, ainsi qu'un salarié qui est en train d'être formé pour devenir encadrant, ont été recrutés en CDI et les trois autres en contrat de professionnalisation qui les prépare à l'obtention du CQP conducteur de ligne automatisée dans l'agroalimentaire. Les salariés bénéficient d'un accompagnement social similaire à celui qui pourrait être réalisé en SIAE (problématiques logement, mobilité etc.).

2.2.4.4 Des structures testent de nouveaux modèles d'insertion fondés sur le statut d'auto-entrepreneur

[195] Le projet « Lulu dans ma rue » consiste à développer des emplois de concierge de quartier de Paris sous le statut d'auto-entrepreneur. Les 40 concierges de Lulu dans ma rue qui travaillent aujourd'hui à Paris ne sont pas uniquement des personnes éloignées de l'emploi, il y a aussi parmi elles des étudiants ou des retraités. Toutefois trois concierges viennent d'Emmaüs-Défi et plusieurs autres ont un profil similaire.

[196] L'objectif de « Lulu dans ma rue » est de proposer un travail sur un temps plus long que celui de l'insertion (pas de limite de temps et certaines personnes n'ont pas vocation à s'insérer dans le monde du travail classique) mais aussi et surtout de proposer une approche différente de l'insertion : à la fois pour la personne en insertion qui n'est pas salariée mais partenaire (en étant auto-entrepreneur) et pour l'ensemble de la société qui se trouve concernée par la question de l'exclusion et de la réinsertion par la voie de la vie locale/de quartier. « Lulu dans ma rue » propose à la fois un travail et un accompagnement social, ce projet repose sur l'idée que l'auto-entrepreneuriat n'est pas nécessairement un modèle précaire. Le modèle économique de « Lulu dans ma rue » doit encore être précisé.

2.2.4.5 L'autre voie de « Territoire zéro chômeur de longue durée »

[197] Ce projet, porté par ATD Quart Monde, a pour objectif de proposer un travail rémunéré à tous les chômeurs de longue durée d'un territoire, sans occasionner de dépense supplémentaire pour la collectivité. Le projet prévoit de créer des emplois concourant à la réalisation d'activités d'intérêt commun qui n'existent pas actuellement car ces activités ne sont pas solvables. Les personnes réalisant ces activités seraient employés en CDI à temps plein ou à temps choisi et rémunérées au SMIC. Leur rémunération serait financée à la fois par le produit de leur travail et la réallocation de l'ensemble des dépenses liées à l'indemnisation et aux conséquences du chômage (évaluées à environ 15 000€par personne).

[198] Pour les porteurs de projet, territoire zéro chômeurs de longue durée est la réponse à apporter à trois hypothèses qu'ils estiment vérifiées : les personnes au chômage demandent du travail, pas de l'accompagnement ; du travail utile pour la collectivité est disponible mais pas solvable ; il existe déjà des financements passifs qu'il convient d'activer.

[199] Les porteurs de projet souhaitent pouvoir l'expérimenter dans quatre territoires ruraux et ont, pour ce faire, besoin d'obtenir l'autorisation de déroger au cadre juridique existant. Une proposition de loi¹¹² a donc été déposée en ce sens.

¹¹² Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, enregistrée le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale et venant en discussion à l'Assemblée nationale d'ici la fin de l'année. Le CESE a

- [200] Les porteurs de projets envisagent ainsi la création d'activités visant à « prendre soin » des personnes (maintien à domicile des personnes âgées, garde d'enfants), de l'environnement ou des entreprises locales. Toutefois, cela sera précisé par l'expérimentation. En effet, territoire zéro chômeur de longue durée repose sur l'analyse des situations locales. Les emplois créés seront fonction des chômeurs de longue durée et de leurs compétences ainsi que des besoins identifiés par les territoires, c'est-à-dire par l'ensemble des acteurs locaux qu'il est prévu d'associer à la démarche (ce qui doit notamment permettre d'éviter que cette activité se substitue à une activité marchande existante ou conduite à désolvabiliser une activité qui l'était).
- [201] Territoire zéro chômeur de longue durée ne s'inscrit donc pas dans le cadre de l'IAE. Ce projet s'en distingue dans la mesure où son objectif est de proposer des emplois stables et non de se concentrer sur l'accompagnement, l'absence d'emploi étant la cause essentielle du chômage de longue durée, avant l'inemployabilité des personnes. Ce projet s'inscrit en complémentarité avec l'IAE dans la mesure où les salariés n'ont pas vocation à être accompagnés vers le monde du travail classique (modification de la file d'attente) mais à le rejoindre dans l'hypothèse où suffisamment d'emplois seraient créés. Dans ce cadre, l'IAE conserverait son rôle pour accompagner les salariés qui ne peuvent accéder à un emploi du fait de freins spécifiques.

2.3 L'Etat doit soutenir plus efficacement les innovations au sein de l'IAE

2.3.1 L'Etat doit, à côté d'autres opérateurs, soutenir financièrement les innovations

2.3.1.1 Le soutien aux innovations peut venir de financements d'origine diverse

- [202] L'émergence de l'innovation tient principalement à la capacité de ses promoteurs à mobiliser des financements pour la mettre en œuvre. Dans la quasi-totalité des projets étudiés par la mission, l'innovation ne pouvait être mise en place sans financement spécifique.
- [203] Les financements de l'innovation sont généralement fragiles dans la mesure où il s'agit principalement de subventions ponctuelles. Une enquête¹¹³ réalisée par la mission auprès des UT lui a permis de déterminer quelques tendances relatives à ce financement. Par construction, l'enquête n'est pas exhaustive, ni représentative de l'ensemble des innovations car elle repose sur le recensement, par chaque unité territoriale, d'un à trois projets considérés comme les plus intéressants du point de l'innovation dans le département. En conséquence, on peut supposer que les projets présentés sont ceux qui sont les plus visibles, reçoivent davantage de financements que la moyenne et que la part de financement provenant de l'Etat (notamment de la mission emploi) est surreprésentée¹¹⁴.

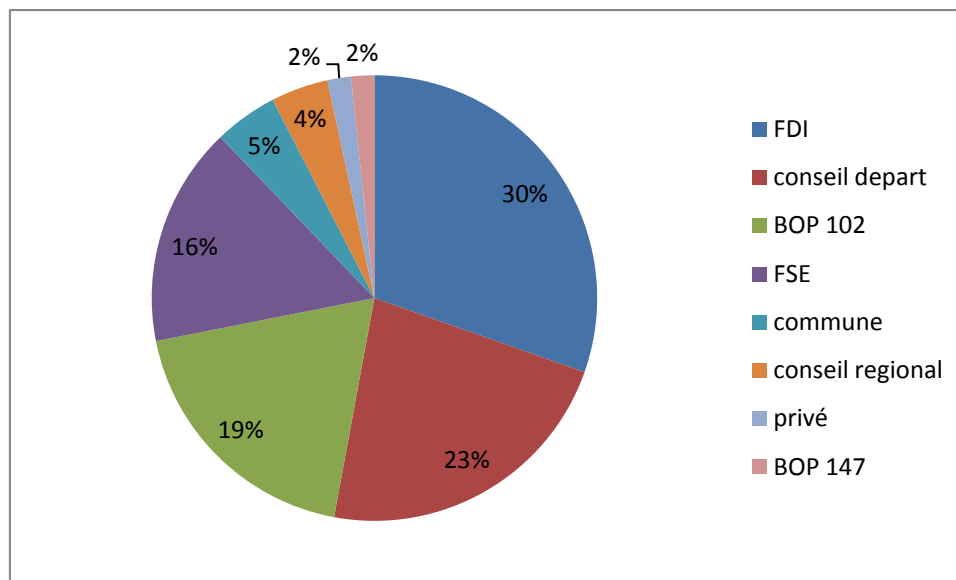
rendu un avis favorable le 10 novembre 2015 sur ce projet en l'accompagnant de plusieurs recommandations pour la mise en œuvre de l'expérimentation. Le Conseil d'Etat, saisi par le Président de l'Assemblée nationale, a émis un avis le 12 novembre qui suggère d'apporter plusieurs précisions à la proposition de loi.

¹¹³ L'enquête a été conduite au mois de juillet 2015 auprès de l'ensemble des Unités Territoriales (UT) des Direccte. 65 UT ont répondu à tout ou partie du questionnaire, ce qui a permis à la mission d'exploiter des données concernant 48 innovations pour l'année 2014.

¹¹⁴ Il est probable que le biais déclaratif soit très fort : les UT connaissent à la fois mieux les projets qu'elles financent (sous-déclaration des projets non financés par l'UT) et retracent mieux leurs financements sur ces projets (sous-déclaration probable des autres financements sur ces mêmes projets)

- [204] Pour les 48 innovations recensées, le financement moyen par projet s'élève à 31 700 €. Il provient majoritairement de l'Etat (51% - FDI, BOP 102, BOP 147). Parmi les collectivités, ce sont les conseils départementaux qui sont les principaux financeurs (23%) devant les communes (5%) et les conseils régionaux (4%). Les financements FSE s'élèvent à 16% du total.

Graphique 1 : Répartition des financements des 48 projets innovants recensés (2014)



Source : Enquête auprès des UT DIRECCTE

- [205] L'enquête et les entretiens réalisés par la mission mettent en évidence le fait que différents programmes budgétaires sont mobilisés. L'enquête met en évidence le recours important au FDI pour financer des projets innovants, ce qui apparaît normal dans la mesure où le FDI est un outil spécifiquement destiné aux SIAE. Si on s'intéresse uniquement aux projets ayant reçu un financement du FDI, le montant moyen de FDI attribué à un projet s'élève à 15 900€. On observe néanmoins que les services déconcentrés mobilisent d'autres crédits que ceux spécifiquement destinés à l'IAE. En plus des crédits de la mission emploi (FDI et BOP 102 : conventions pour la promotion de l'emploi notamment), des crédits du programme « politique de la ville » (BOP 147) sont utilisés et des entretiens complémentaires menés par la mission ont pointé l'usage de crédits du programme « jeunesse et vie associative » (BOP 163).
- [206] D'autres financements de l'Etat peuvent contribuer à financer des projets innovants dans le secteur de l'IAE. Ainsi, l'appel à projets concernant les Pôle Territoriaux de Coopération Economique (PTCE), piloté par la DGCS, a permis de financer des projets portés par des SIAE. De même, plusieurs lauréats de l'appel à projet « la France s'engage » sont des SIAE.
- [207] Les collectivités territoriales financent assez peu d'innovations dans les SIAE en tant que telle. Par ailleurs, elles font face à la même ambiguïté du terme « innovation ». En revanche, elles apportent des subventions à des projets qui sont parfois innovants. Par exemple, la région Ile-de-France attribue une aide régionale aux structures d'insertion par l'économie (ARSIE) pour réaliser des études de faisabilité visant la création de nouvelles activités. Elle finance également des emplois tremplin projets, c'est-à-dire subventionne des CDI de personnes recrutées pour mettre en place de nouvelles activités (dans les SIAE hors ETTI).

- [208] Les principales aides dédiées à l'innovation le sont au travers l'innovation sociale et de l'économie sociale et solidaire (ESS). Ainsi, une enquête a été réalisée en 2012 par l'association des régions de France, en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'Avise auprès des Conseils régionaux pour déterminer la place donnée à l'innovation sociale dans les PRI (programmes régionaux d'innovation) ou les SRI (stratégies régionales d'innovation) : plus de 75% des régions ont répondu :
- un quart des régions ont un axe dédié à l'innovation sociale (un tiers des régions font référence à l'innovation sociale) ;
 - le développement de dispositifs de soutien financier ou d'accompagnement dédiés à l'innovation sociale est envisagé par la moitié des régions ;
 - dans les ¾ des régions, le service ESS n'a pas été consulté dans l'élaboration de la politique régionale d'innovation ; moins d'un tiers des cas où les réseaux de l'ESS ont été associés.
- [209] A titre d'exemple, la région Ile-de-France a ainsi subventionné la Fédération des entreprises d'insertion (FEI) pour identifier les innovations dans le secteur de l'IAE : la caractériser, réaliser des études de cas et accompagner 5 projets innovants. Les départements et les collectivités peuvent également intervenir en ce sens.
- [210] Les SIAE recourent également fréquemment à des aides « DLA »¹¹⁵ (dispositif local d'accompagnement) qui consistent en un accompagnement en conseil (par un prestataire) des structures après qu'un diagnostic de leur situation (modèle économique, besoins) a été réalisé.
- [211] Les travaux de la mission ont également mis en évidence le recours des SIAE aux OPCA pour mettre en place des projets de formation. Les OPCA finançant les coûts de formation mais prenant également en charge l'ingénierie de formation.
- [212] A ces financements institutionnels, peuvent s'ajouter des financements privés, provenant en particulier des fondations (Cf. encadré) et un auto-financement des structures. Ce dernier est d'autant plus facilement mobilisable que les SIAE ont une taille critique qui leur permet de disposer de marges de manœuvre financières.

Financement des projets innovants des SIAE par des fondations

Sans qu'il soit possible de généraliser sur leurs modalités de fonctionnement, les entretiens conduits par la mission¹¹⁶ lui permettent de dessiner les tendances suivantes :

- la plupart des fondations financent des projets, rares sont celles qui financent des structures¹¹⁷ ;
- en plus de la subvention, certaines fondations offrent un mécénat de compétences (cela a été le cas de la fondation Vinci lors de l'aménagement de la halle Riquet d'Emmaüs-défi) ou un accompagnement par un cabinet de conseil. Certains financements peuvent aussi être liés à un engagement bénévole des salariés de l'entreprise (les subventions de la FAPE GdF Suez sont ainsi souvent liées à une intervention bénévole) ;
- la plupart des fondations souhaitent un co-financement du projet ou que le modèle économique du projet permette sa pérennisation lorsque la subvention de la fondation cessera ;
- le financement est souvent pluriannuel mais excède rarement 3 ans ;

¹¹⁵ Les DLA sont financés par l'État, la Caisse des Dépôts, le Fonds social européen (FSE), les collectivités locales. Ils sont portés localement par des structures associatives.

¹¹⁶ La mission a rencontré la fondation de France, la fondation Vinci, la Fondation Agir pour l'Emploi (FAPE) de GdF Suez (Engie), le fonds agir pour l'insertion dans l'industrie (A2i) de l'UIMM et la fondation AlphaOmega.

¹¹⁷ C'est toutefois le cas de la fondation AlphaOmega qui n'intervient pas dans le domaine de l'IAE

- la plupart des fondations exigent un suivi du projet. Souvent, les financements sont échelonnés, ce qui permet à la fondation de ne verser la deuxième tranche que si les engagements de la structure aidée sont respectés. Par exemple, le fonds A2i de l'UIMM exige un rapport financier (vérifié, ainsi que ses pièces justificatives, par un expert comptable), le suivi d'indicateurs de résultats (principalement nombre de personnes concernées par le dispositif et le nombre d'entrées en formation qualifiante) ainsi qu'un bilan qualitatif des actions financées ;
- beaucoup des fondations rencontrées exigent une contrepartie à leur financement, s'éloignant ainsi de la logique du don pour s'approcher de la logique d'investissement (quand bien même les dividendes attendus de celui-ci sont uniquement sociaux), ainsi :
 - une fondation formule des exigences de résultat : le fonds A2i de l'UIMM accorde des fonds sur un objectif chiffré de recrutements dans l'industrie ou d'entrées en formation. L'absence d'atteinte des objectifs n'entraîne pas automatiquement une baisse ou une suppression de la subvention mais, si les actions mises en œuvre ne sont pas non plus conformes aux attentes, cela est possible. Le financement de Convergence par la fondation Vinci a également pour objectif que l'entreprise recrute des salariés en insertion ;
 - une fondation formule quant à elle une exigence non pas de résultat mais d'évaluation. La fondation AlphaOmega a décidé de ne financer que des associations qui acceptent d'entrer dans une démarche de démonstration de l'impact des fonds engagés (non pas sur un projet mais sur l'activité de la structure). Selon elle, il est parfois difficile de faire adhérer les associations à la culture de l'évaluation ;
- un accompagnement de la structure est régulièrement proposé par les fondations. Ainsi, dans le cadre de son appel à projet relatif à la médiation vers et dans l'emploi (qui ne concerne pas spécifiquement les SIAE), la Fondation de France a organisé un accompagnement des porteurs de projets lauréats au travers de réunions collectives régulières et de visites sur le terrain.

[213] En revanche, il semble que les SIAE recourent peu aux dispositifs de financements dédiés à l'innovation. Ainsi, une enquête¹¹⁸ relayée par l'AVISE mettait en évidence la difficulté des SCOP (sociétés coopératives de production dont certaines peuvent être des SIAE) à recourir aux financements dédiés à l'innovation. « D'un côté, les financeurs de l'économie sociale et solidaire fonctionnent selon des mécanismes peu adaptés à la prise en charge du risque lié à l'innovation. De l'autre, les financeurs classiques de l'innovation, aujourd'hui exclusivement mobilisés sur l'innovation technologique, ont du mal à appréhender les particularités de l'innovation sociale, telles que la rentabilité limitée ou le recours aux sciences humaines et sociales. Les entreprises sociales, souvent peu ou pas inscrites dans les réseaux de soutien à l'innovation, connaissent mal les dispositifs mobilisables et mésestiment les coûts d'accès aux dispositifs d'innovation. Peu d'entre elles parviennent à se faire correctement accompagner dans leurs démarches. Les rares entreprises socialement innovantes ayant bénéficié d'un dispositif de soutien à l'innovation classique ont été soutenues du fait du caractère technologique de l'innovation. »

[214] Par ailleurs, au-delà des subventions, des financements d'investissements doivent être examinés. Ceux-ci répondent à une logique différente et permettent *a priori* de garantir une plus grande solidité du modèle économique. Ainsi, le recours aux financements spécifiques à l'innovation sociale pourrait être davantage exploré : notamment le fonds d'innovation sociale (FISO) ou les instruments de France active.

¹¹⁸ Enquête réalisée par l'union régionale des SCOP du Languedoc-Roussillon en 2010

[215] Le FISO est un fonds abondé à parité entre l'Etat et neuf régions¹¹⁹ et géré par BPI France. La convention entre l'Etat et BPI¹²⁰ prévoit que le fonds soit doté de 20 millions d'euros. Le FISO intervient en offrant soit une avance récupérable, soit un prêt à taux zéro aux structures ayant remporté l'appel à projet. Les SIAE sont tout à fait éligibles à ce financement. Ainsi, à titre d'illustration, l'appel à projet pour la région Languedoc-Roussillon prévoit que « sont éligibles les projets qui, cumulativement :

- proposent une solution innovante (nouveaux procédés, nouveaux biens ou services, nouveaux modes de distribution ou d'échange, nouveaux modes répondant à un besoin social pas ou mal satisfait ;
- cherchent à démontrer la faisabilité de la solution, sa viabilité et ses possibilités de duplication et d'essaimage ;
- s'inscrivent dans un objectif entrepreneurial avec un modèle économique viable ;
- créent de l'emploi et/ou apportent une plus-value sociale et/ou environnementale ;
- sont engagés dans une démarche participative avec implication des parties prenantes ;
- bénéficient d'un accompagnement par un membre du réseau régional d'accompagnement des projets innovants ».

[216] Les SIAE recourent également au réseau France Active. Il offre non seulement des prêts mais aussi un investissement en fonds propres via le fonds Innov'ESS. Ce fonds a « pour objectif de soutenir le développement de projets d'entreprises solidaires socialement innovants, c'est-à-dire, apportant « une réponse nouvelle et ingénieuse aux besoins sociaux contemporains ». L'innovation sociale peut être portée par le produit, l'organisation ou encore le modèle économique développé pour atteindre un objectif social »¹²¹. L'investissement peut aller de 5000 à 500 000€ et revêtir diverses formes (obligation, obligation convertible, titre participatif, entrée au capital complétée par un apport en compte courant d'associé).

[217] Au cours de ses travaux, la mission a également eu connaissance d'autres pistes de financement. En particulier, l'expérience du Royaume-Uni de financement de projets sociaux dans une logique de PPP : l'acteur, financé par des fonds privés, engage une action dont on attend des bénéfices sociaux (des coûts évités) et n'est rémunéré par les pouvoirs publics qu'en fonction des économies réalisées (par exemple sur la prévention de la récidive à la sortie de prison). Plusieurs réponses peuvent alors être apportées à la question de la rémunération des fonds investis : soit des bénéfices sont possibles (les pouvoirs publics paient alors davantage que s'ils avaient réalisés l'action eux-mêmes), soit l'investissement peut venir d'une fondation dont l'investissement n'est pas rémunéré.

2.3.1.2 Le financement des innovations par l'Etat doit recourir au FDI

[218] Il est souhaitable d'encourager l'innovation des SIAE afin qu'elle se développe, notamment dans les champs identifiés comme prioritaires à savoir le regroupement des structures, le développement de parcours vers les métiers en tension et le développement d'activités innovantes. L'échelon départemental est le plus à même de jouer le rôle de soutien de l'innovation. En effet, les innovations, si elles peuvent être relayées par les réseaux, sont d'abord le fait de structures et les UT des Direccte disposent d'une bonne connaissance de ces structures et du contexte économique local.

¹¹⁹ Les régions concernées par cette phase expérimentale sont les régions Centre, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais, PACA, Picardie, Rhône-Alpes.

¹²⁰ Convention du 25 août 2015 portant avenant n°1 à la convention du 17 décembre 2014 entre l'Etat et BPI-Groupe relative au programme d'investissements d'avenir

¹²¹ Présentation du fonds sur le site de France Active

- [219] Aujourd'hui, les UT ne disposent pas de financements dédiés, en particulier, il n'est pas prévu que le FDI finance spécifiquement l'innovation même si cela n'est pas impossible. En effet, la circulaire DGEFP n°2005/28 du 28 juillet 2005 relative aux fonds départementaux d'insertion prévoit que le FDI finance :
- des aides au démarrage. Certaines des structures en bénéficiant peuvent être innovantes ou développer des activités originales, cependant la circulaire oriente l'utilisation du fond vers des schémas de développement de l'IAE en précisant que les services doivent faciliter en particulier « la création d'entreprises d'insertion par des entreprises de droit commun, la duplication des structures ayant obtenu de bons résultats en matière de réinsertion dans l'emploi sur d'autres sites ainsi que, le cas échéant, la reprise d'entreprises ou d'activités par des SIAE » ;
 - des aides au développement, y compris d'investissement ;
 - des aides à la consolidation ;
 - des aides au conseil ;
 - des aides à la professionnalisation.
- [220] Concernant les « besoins de l'administration en matière d'évaluation et d'expérimentation », la circulaire prévoit que « le FDI ne peut avoir qu'exceptionnellement cet objet. Il convient en particulier d'apprécier dans quelle mesure les études envisagées ou les outils de suivi construits ne relèvent pas des missions de l'administration centrale, des services déconcentrés ou de tout autre opérateur public »¹²².
- [221] La DGEFP ne dispose pas aujourd'hui d'un suivi de l'usage du FDI par catégorie d'aide. Les entretiens menés par la mission ont mis en évidence des usages différents du FDI selon les UT. En particulier, certaines UT consacraient la quasi-intégralité du FDI à des aides à la consolidation pour appuyer des structures dont le modèle économique est fragile alors même que la circulaire précise que : « ces aides permettent de soutenir les efforts de redressement des structures soumises à des difficultés passagères. Elles doivent rester exceptionnelles ». Certains interlocuteurs de la mission estiment que l'absence de la catégorie « aide à l'innovation » n'incite pas les SIAE à inscrire leurs demandes dans cette perspective. Ils estiment ainsi que l'identification d'une catégorie « aide à l'innovation » permettrait aux UT de financer plus facilement ces projets et aux SIAE d'en présenter davantage.
- [222] La mission partage cette opinion et recommande la création d'une telle catégorie d'aide et l'organisation d'une remontée d'information des UT vers les DIRECCTE, puis vers la DGEFP concernant la consommation du FDI. Il pourrait être retenu une part minimum du FDI à consacrer à des aides à l'innovation. Dans un premier temps, cette part pourrait être de 20% ou 30%.¹²³
- [223] La mission recommande de consacrer cette partie du FDI à la mise en œuvre des trois priorités qu'elle a dégagées : regroupement des structures, liens avec les branches et les entreprises, développement d'activités nouvelles). En conséquence, il lui paraît essentiel de limiter la part du FDI consacrée à la consolidation, qui conduit trop souvent à maintenir en vie des SIAE dont le modèle économique n'est pas, voire ne peut pas être pérenne.

¹²² Il est ensuite précisé : « Pour le financement d'expérimentations, vous veillerez à mobiliser en priorité ou en cofinancement les crédits des CPE déconcentrés et à associer d'autres financeurs au projet (CDC, collectivités locales...). Lorsque des crédits du FDI sont attribués, vous attacherez une attention particulière aux projets qui sont duplicables ou contribuent au développement d'activités émergentes. Vous devrez établir que le financement constitue une aide au développement au sens du décret susmentionné. L'aide du FDI ne peut excéder 15 000 €».

¹²³ La fixation d'un tel pourcentage est d'autant plus nécessaire que les enveloppes régionales d'aides en faveur de l'IAE ont été globalisées et rendues fongibles (incluant pour le second semestre 2015 celles des contrats CUI-CAE). Circulaire DGEFP n° 2015-04 du 13 mars 2015 et Instruction DGEF du 19 juin 2015

- [224] L'aide à l'innovation pourrait ainsi financer :
- une transition vers une nouvelle structure juridique ou la mise en place d'un dispositif pérenne : le financement cesse une fois la transition opérée, le nouveau dispositif mis en place ou la nouvelle activité lancée ;
 - le test de nouvelles modalités de fonctionnement. Si la SIAE juge l'expérience concluante et souhaite pérenniser le dispositif, elle devra proposer un financement pérenne (par exemple, l'expérimentation de nouvelles modalités de relations avec les entreprises peut être autofinancée par une amélioration des taux de sorties et ainsi un accroissement de la part modulée). Il est également indispensable que l'expérience fasse l'objet d'un bilan dont les critères auront été précisés en amont par un dialogue entre la SIAE et l'UT (le bilan aura vocation à être capitalisé, *Cf. supra*) ;
 - la création d'outils ou la diffusion de bonnes pratiques : l'UT peut accorder un financement à une SIAE pour mettre en place des outils (par exemple des référentiels de compétences) Devront alors être prévus en amont les livrables qui constituent la contrepartie du financement et la méthodologie de diffusion (*Cf. supra*).
- [225] Parmi les critères d'attribution de l'aide figureraient :
- la prise en compte du caractère transitoire du financement par la SIAE : cela signifie que l'aide finance un projet dont le devenir, à l'issue du financement, doit être explicité dès son lancement ;
 - l'inscription dans des champs d'innovation identifiés comme prioritaires (le regroupement de structures, les relations avec les entreprises ou le développement d'une activité innovante en lien avec l'environnement économique) ;
 - l'inscription dans la stratégie du CDIAE ;
 - la capacité de la structure à porter le projet : quels sont les moyens envisagés ? un accompagnement à la gestion de projet extérieur est-il nécessaire ?
- [226] Par ailleurs, il conviendra de communiquer suffisamment auprès des structures sur les projets éligibles au FDI. En effet, plusieurs des membres des CDIAE rencontrés par la mission ont regretté que les projets présentés, et financés, concernent souvent les mêmes structures.

Recommandation n°11 : Réserver une part minimale du Fonds départemental d'insertion au financement de projets innovants

- [227] Le fait de réserver une part du FDI aux projets innovants va limiter la part du fonds consacrée à la consolidation des structures en difficulté. La mission considère qu'il y a dès lors lieu de s'interroger sur les modalités de financement les plus appropriées pour soutenir des structures en difficulté.
- [228] Actuellement, les SIAE qui rencontrent des difficultés de trésorerie adressent une demande d'aide de consolidation du FDI. Celle-ci est octroyée en contrepartie d'un plan de redressement qui est à la fois difficile à évaluer pour l'UT, dont ce n'est pas la compétence, et qui n'engage pas réellement la structure. Ainsi, il serait possible d'imaginer un mécanisme de financement par prêt associant des structures spécialisées (France Active ou BPI) qui garantirait la viabilité financière du projet. Les collectivités locales pourraient également être associées. Un fonds pourrait être créé, avec un abondement par le FDI si nécessaire. Même dans cette hypothèse, il est possible d'imaginer que cela dégagerait des crédits du FDI qui pourraient servir à financer l'innovation. La Direccte Bourgogne étudie la possibilité de créer un tel mécanisme de financement.
- [229] Le FDI ne permet pas de financer l'innovation liée à l'insertion professionnelle en dehors des SIAE. Ainsi, d'autres financements doivent être mobilisés pour ces projets innovants en dehors de l'IAE (*Cf. supra* les financements de l'innovation).

2.3.2 Il convient de mieux faire connaître les innovations existantes

2.3.2.1 Les innovations sont mal connues et insuffisamment exploitées par les acteurs de l'IAE qui n'y ont pas directement participé

- [230] A l'heure actuelle, l'information existant sur l'innovation dans le secteur de l'IAE est disparate. Ni les pouvoirs publics, ni les réseaux de SIAE, qui n'ont qu'une vision partielle du secteur, n'ont suffisamment pris en charge le travail de collecte, de capitalisation et de diffusion des bonnes pratiques et encore moins des innovations dans le secteur.
- [231] Le besoin de partage d'information a souvent été évoqué par les interlocuteurs de la mission. Ainsi, parmi les bénéfices tirés des expérimentations regroupant différentes structures, ils ont souvent mentionné la possibilité d'échanger sur leurs pratiques et leurs problématiques. Cela met en évidence, le manque d'échange d'information ressenti par les acteurs de l'IAE.
- [232] Certaines fédérations cherchent toutefois à organiser la connaissance disponible au sein de leur réseau, à la diffuser et à favoriser l'essaimage des projets les plus intéressants. A titre d'exemple, le COORACE organise des visites apprenantes dans les SIAE innovantes pour permettre à d'autres de prendre connaissance du projet et de se l'approprier. De manière plus générale, il est difficile d'apprécier le degré de diffusion des pratiques et outils par les réseaux et il faut rappeler que près de la moitié des SIAE ne sont pas adhérentes à un réseau. En conséquence, le travail des têtes de réseau ne peut être considéré comme suffisant à s'assurer que l'ensemble du secteur de l'IAE tire partie des innovations existantes.
- [233] Il existe également un centre de ressources (CNAR : centre national d'appui et de ressources) porté par l'AVISE¹²⁴. Celui-ci a pour interlocuteurs les têtes de réseaux de l'IAE et concentre son activité sur une offre de service de diagnostics. A l'heure actuelle, il ne participe pas à la consolidation ou à la diffusion de pratiques innovantes ou d'outils.
- [234] A l'échelon de l'Union européenne, la DG GROW¹²⁵ a développé une plateforme virtuelle (www.socialinnovationeurope.eu) qui a pour objectif de créer un réseau d'innovateurs afin de permettre une mise en commun des bonnes pratiques et des échanges sur les projets innovants. Il ne semble pas à la mission que la plate-forme atteigne cet objectif, (aucun de ses interlocuteurs ne l'ayant spontanément mentionnée). Cette plate-forme fédère davantage les réseaux que les SIAE elles-mêmes. Elle permet de communiquer à propos d'évènements et de partager des retours d'expériences mais ne peut être considérée comme un recensement des bonnes pratiques.
- [235] En conséquence, beaucoup des projets présentés comme innovants recourent en réalité à des modalités de fonctionnement déjà utilisées par d'autres structures. Cela est également vrai des nouveaux outils développés par les SIAE. Il existe ainsi une forte redondance des initiatives et des outils créés. La mission a pu faire ce constat en étudiant l'expérimentation nationale « groupes d'insertion », chacun des trois groupes ayant élaboré en parallèle des outils ou développé des pratiques extrêmement proches alors même qu'ils participaient à une même expérimentation. On peut dès lors s'interroger sur le possible gaspillage de temps et d'argent consacrés à élaborer de toute pièce des dispositifs ou outils existant déjà ailleurs.

¹²⁴ Pour lequel, elle reçoit une subvention d'environ 90 000€ de la DGEFP

¹²⁵ Direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME de la Commission européenne

[236] Enfin, les innovations font rarement l'objet d'évaluations. Dans le cadre de l'enquête réalisée par la mission¹²⁶, les UT ont déclaré que 75% des innovations avaient fait ou allaient faire l'objet d'une évaluation. Cependant, les éléments communiqués à la mission à sa demande correspondent davantage à un bilan de l'action qu'à une réelle évaluation permettant de démontrer les bénéfices de l'innovation mise en œuvre.

2.3.2.2 Il est essentiel de consolider et de partager l'information concernant les innovations

[237] Pour tirer toutes les conséquences nécessaires des innovations existantes, il apparaît essentiel d'organiser la capitalisation de ces innovations et, dans la mesure du possible, de l'évaluation qui en est faite. Ces informations sont utiles aux autres structures et réseaux de l'IAE qui n'ont pas directement participé à sa mise en œuvre ainsi qu'aux financeurs de l'IAE.

[238] La capitalisation n'implique pas nécessairement de distinguer de bonnes pratiques que chaque SIAE devrait appliquer. Elle doit davantage servir à présenter les différentes modalités de fonctionnement testées par des SIAE ainsi que les avantages et les inconvénients de chacune. A défaut de disposer d'une évaluation quantitative, des éléments qualitatifs peuvent être utiles.

[239] La mission souligne que la capitalisation sur les innovations comporte plusieurs aspects :

- la consolidation de l'information (confronter et mettre en perspective les informations disponibles sur un point précis) ;
- la transformation de la connaissance en actions en identifiant des bonnes pratiques ou les modifications souhaitables du cadre normatif ;
- la diffusion de l'information : à la fois des bonnes pratiques et des outils.

[240] La mission signale que, si la modification du cadre normatif (par exemple introduction de nouveaux critères de modulation du financement ou modification des modalités du CDDI) relève des pouvoirs publics, la capitalisation ne revient pas *a priori* aux pouvoirs publics, même s'ils doivent nécessairement jouer un rôle dans son organisation. La mission a ainsi examiné différentes options pour organiser ce travail de capitalisation¹²⁷.

¹²⁶ L'enquête a été conduite au mois de juillet 2015 auprès de l'ensemble des Unités Territoriales (UT) des Direccte. 65 UT ont répondu à tout ou partie du questionnaire, ce qui a permis à la mission d'exploiter des données concernant 48 innovations pour l'année 2014. Cf. annexe 2

¹²⁷ Pour mémoire, la mission mentionne l'existence au Royaume-Uni de « What Works Centers » dont le What works centre for local economic growth (<http://www.whatworksgrowth.org/>) qui analyse quelles politiques publiques sont les plus efficaces pour soutenir et créer de la croissance économique locale. Cette organisation, qui dépasse de loin de le cadre de l'IAE, renvoie à l'idée de création d'un portail d'évaluation des politiques publiques.

- [241] Plusieurs acteurs peuvent contribuer à la capitalisation des bonnes pratiques, à la fois les SIAE et leurs réseaux, les pouvoirs publics (mission insertion professionnelle à la DGEFP, DGCS et UT des Direccte), les structures ou instances de l'IAE (CNIAE, CDIAE, centre national d'appui et de ressources). La mission recommande de ne pas laisser aux seuls réseaux la charge de la capitalisation, même si c'est une partie de leur raison d'être, compte tenu de leur spécialisation sur certains types de SIAE, et du fait qu'ils ne touchent qu'une partie des SIAE. La remontée d'informations par les UT des Direccte vers l'administration centrale serait utile. Elles devraient être mises à la disposition des acteurs de l'IAE, soit de façon régulière via le CNIAE, soit à l'occasion d'initiatives (colloques, forums...) de valorisation de ces innovations. Mais, la mission considère que l'essentiel de cette mission de remontée d'informations et de capitalisation des innovations doit revenir au CNIAE. La création d'un observatoire de l'IAE fait partie des missions confiées à la présidente du CNIAE. Disposer d'un observatoire unique, permettrait de disposer d'une information complète sur l'ensemble du secteur et, en particulier, sur les innovations portées par les SIAE. Le rattachement au CNIAE, où siègent l'ensemble des réseaux ainsi que des financeurs, faciliterait la capitalisation sur les projets menés sur l'ensemble du territoire et par tous les acteurs. L'observatoire devrait être responsable de la diffusion de l'information utile. Dans cette perspective, il conviendrait de réexaminer le rôle du CNAR¹²⁸, le cas échéant, en l'intégrant à l'Observatoire.

Recommandation n°12 : Créer un observatoire de l'IAE au sein du CNIAE, notamment chargé de capitaliser les connaissances relatives à l'innovation dans le secteur de l'IAE (consolidation de l'information, identification des bonnes pratiques, diffusion des outils et des bonnes pratiques)

3 LE PILOTAGE DES EXPERIMENTATIONS PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE DOIT S'APPUYER SUR UNE METHODOLOGIE RIGOUREUSE

3.1 Les expérimentations nationales récentes ne permettent pas d'en tirer des conclusions solides

- [242] Les ministères chargés de l'emploi et des affaires sociales ont conduit trois expérimentations de dimension nationale entre 2011 et 2015 dont les porteurs de projet étaient Emmaüs Défi, le Secours catholique et trois groupes d'insertion (Adecco Insertion (désormais Humando), Vitamine T et ID'EES), principalement composés d'entreprises de travail temporaire d'insertion et des entreprises d'insertion.

- [243] Ces expérimentations¹²⁹ avaient pour objet de tester un accompagnement renforcé ou global des salariés en insertion, un développement des relations avec les entreprises de leur territoire ainsi que, pour deux d'entre elles, un allongement de la durée d'agrément qui pouvait être portée de 2 à 5 ans. Elles ont certes permis aux porteurs de projet et aux structures d'insertion par l'activité économique qui y ont participé de réaliser des progrès en termes d'organisation interne, d'accompagnement social et professionnel de salariés, de relations avec l'environnement et notamment avec les entreprises, mais les objectifs fixés à ces expérimentations, les conditions de réalisation et d'évaluation ne permettent pas d'identifier la contribution de chacune des mesures prises aux résultats enregistrés.

¹²⁸ CNAR : centre national d'appui et de ressources

¹²⁹ Chacune de ces trois expérimentations fait l'objet d'une annexe au présent rapport (annexes 5, 6 et 7).

3.1.1 Les mesures ou pratiques expérimentées se sont révélées trop nombreuses et insuffisamment précises

- [244] Les trois expérimentations ont porté sur un ensemble de mesures non définies précisément, souvent laissées à l'initiative des structures participantes sous le vocable générique d'« accompagnement renforcé ».
- [245] EPIDA cherchait à mesurer les effets combinés de l'allongement des parcours dans les ACI, d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé et du renforcement des passerelles avec les entreprises. Une possibilité d'allonger les parcours d'insertion de 2 à 5 ans était accordée ainsi que des moyens supplémentaires permettant de renforcer les équipes des SIAE (946 695€ dont 355 000€ de subvention accordée par la DGCS). Convergence visait à tester les effets d'un nouveau dispositif d'accompagnement global. Là aussi, l'allongement des parcours était possible et des moyens supplémentaires octroyés (607 000€ de subvention accordée par la DGCS et plus de 400 000€ de financements privés). Enfin, l'expérimentation « Groupes d'insertion » cherchait à améliorer significativement l'insertion en emploi durable et en formation qualifiante par un développement des liens et partenariats avec les entreprises du secteur marchand, et un accompagnement socioprofessionnel renforcé (2,4 millions d'euros accordés par la DGEFP).
- [246] Dans les trois cas, l'expérimentation portait *de facto* sur un ensemble de mesures ou de pratiques, dont naturellement plusieurs d'entre elles interagissent, et non sur un dispositif ou une pratique clairement identifiée dont il aurait été possible de mesurer les effets propres. Ainsi les évaluateurs de ces expérimentations soulignent-ils tous qu'il est impossible d'apprécier la contribution de l'allongement de la durée du parcours, même si l'on pressent qu'il a pu être utile dans certains cas, ni d'identifier l'effet positif sur les parcours des salariés en insertion des accompagnements renforcés ou globaux.
- [247] Les différentes pratiques mises en œuvre ont sans doute un impact, comme par exemple les partenariats tissés dans le cadre de Convergence en matière de logement, de santé et d'emploi, ou bien la mise en place de « conseiller d'optimisation des parcours » dans le cadre de l'expérimentation « Insertion Groupes », mais le recours à de multiples mesures ou pratiques en même temps rend illusoire toute évaluation de la contribution de chacune d'entre elles aux résultats constatés.
- [248] D'autant que ces mesures et pratiques ne sont que très rarement définies dans le projet d'expérimentation. Elles ont, pour l'essentiel, été laissées à l'initiative des porteurs de projet voire, le plus souvent, à l'initiative des structures qui participaient à l'expérimentation. Elles ont également été fréquemment amendées au cours du déroulement du projet. Ainsi, des mesures différentes ont été testées au sein d'une seule expérimentation (sauf dans le cas de Convergence qui concernait pour l'essentiel un ACI), sous couvert d'un vocable général d'accompagnement renforcé.

3.1.2 Les conditions de réalisation ont souvent été médiocres

- [249] Dans les trois cas, la mission a constaté des difficultés sérieuses de mise en œuvre des expérimentations.
- [250] De façon générale, les porteurs de projet n'ont pas disposé d'un temps suffisant entre la conclusion de la convention et le démarrage effectif de l'expérimentation. Or, ce temps est indispensable, d'une part, pour que les porteurs de projet sélectionnent les structures concernées¹³⁰ et précisent les modalités concrètes de déroulement de l'expérimentation, d'autre part, pour que l'administration mobilise les services concernés, services centraux et surtout services déconcentrés, afin, si cela est prévu de déterminer les SIAE participantes, d'éviter tout retard dans les financements, de permettre la mise en place des structures de pilotage et de suivi dans de bonnes conditions et plus généralement, de faciliter le démarrage puis le déroulement de l'expérimentation. Il a été ainsi constaté que, dans certains cas, il a été difficile de trouver les structures prêtes à participer à l'expérimentation, ou réellement en capacité de le faire ; dans d'autres cas, il s'est avéré impossible de sélectionner des salariés remplissant le critère d'une durée d'au moins deux ans de parcours afin de tester l'effet de son allongement.
- [251] L'instabilité des équipes projets, voire le turnover au sein des SIAE, a également déstabilisé le déroulement des expérimentations. Plus généralement, les évaluateurs des expérimentations indiquent que le partage de l'information n'a pas été suffisant pour assurer une mise en œuvre coordonnée du projet.
- [252] La mission note par ailleurs qu'à sa connaissance les conditions de sécurisation juridique de ces expérimentations n'ont pas été réellement assurées.
- [253] Selon l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, devenu l'article 37-1 de la Constitution, « La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental ». Le texte doit alors préciser l'objet, et la durée de l'expérimentation ainsi que les textes auxquels il est dérogé. Les expérimentations étudiées ne se sont pas inscrites dans ce cadre.
- [254] Par ailleurs, la loi peut prévoir des possibilités de déroger à certaines de ses dispositions, en en précisant la méthode (autorité compétente, voie réglementaire, accord collectif).
- [255] Ainsi, s'agissant de la durée des CDDI, l'article L 5132-15-1 du code du travail, qui concerne les ACI, dispose que « Ces contrats peuvent être renouvelés dans la limite d'une durée totale de 24 mois. » Le texte prévoit explicitement certaines possibilités de dérogation en faveur d'une durée plus longue, sans prévoir de limite : pour permettre d'achever une action de formation professionnelle ou, « à titre exceptionnel », pour des salariés âgés de 50 ans et plus ou pour des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrant des difficultés particulières pour s'insérer dans un emploi durable. C'est Pôle emploi qui est chargé de statuer sur les demandes de prolongation au-delà des deux ans. Le texte ne prévoit pas d'autre possibilité de dérogation en l'état. La dérogation à la durée maximale des CDDI, accordée dans le cadre des expérimentations, qui concernait le plus souvent d'autres catégories que celles énumérées par le code du travail, n'avait donc pas de fondement juridique¹³¹.

¹³⁰ Dans certains cas, la dispersion géographique des SIAE retenues a compliqué le déroulement de l'expérimentation

¹³¹ A l'inverse, un texte vient de donner la possibilité aux ACI de conclure des CDDI pour une durée de moins de 24 heures. Décret n°2015-1435 du 5 novembre 2015

3.1.3 L'évaluation a été délicate

- [256] L'évaluation de ces expérimentations s'est révélée délicate.
- [257] Elle a souvent été décidée et, surtout, mise en œuvre, trop tardivement, empêchant de définir avant même le démarrage effectif de l'expérimentation les données nécessaires à l'évaluation et les méthodes concrètes de recueil de ces données. Les évaluateurs ont donc dû passer du temps à la collecte de ces données et dans plusieurs cas se passer de données pourtant indispensables à une évaluation.
- [258] Dans les trois expérimentations, il a été très difficile pour les évaluateurs de disposer de données de comparaison fiables, soit par défaut de données relatives à la période précédant l'expérimentation (comparaison avant-après¹³²), soit parce que les porteurs de projet et/ou les structures participantes ont souhaité faire bénéficier l'ensemble de leurs salariés en insertion de l'accompagnement renforcé, ce qui interdisait du coup toute comparaison entre un groupe test et un groupe témoin. Pour les expérimentations faisant intervenir plusieurs structures, il n'est pas non plus possible de les comparer entre elles car elles présentent des caractéristiques diverses qu'il s'agisse de secteur d'activité, d'organisation ou de situation économique.
- [259] Enfin, même si les salariés bénéficiaires de l'expérimentation pouvaient *a priori* apparaître relativement nombreux, dans les faits les effectifs de salariés en insertion directement concernés par les expérimentations se sont révélés très modestes, ce qui rend particulièrement délicates à manier les données quantitatives recueillies.

3.1.4 La sortie des expérimentations n'a pas été suffisamment anticipée

- [260] L'absence d'anticipation de la fin des expérimentations a causé plusieurs difficultés pour les structures expérimentatrices et pour les commanditaires (DGCS et DGEFP).
- [261] Tout d'abord, l'imparfaite articulation des calendriers du projet et de l'évaluation a conduit à prolonger l'expérimentation Convergence afin de disposer des résultats de l'expérimentation afin de la clôturer et d'en déterminer les suites. Il peut ainsi être difficile de sortir d'une expérimentation dont on ne connaît pas encore les résultats.
- [262] Ensuite, l'insuffisante préparation des suites des expérimentations n'a permis aux commanditaires d'en tirer des conclusions ni sur la modification du dispositif de l'IAE (par exemple, aucun allongement de l'agrément n'a été décidé), ni sur la modification de l'environnement (par exemple, en organisant une coordination autour d'un référent social unique), ni même sur l'évolution des financements (par exemple, une redéfinition des critères de modulation).
- [263] Ces résultats, décevants, expliquent la demande faite à la mission de proposer un cadre de pilotage des futures expérimentations.

¹³² Cette méthode est difficile à mettre en œuvre compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique au cours de la période d'expérimentation. Ainsi, les groupes ayant participé à l'expérimentation « Groupes d'insertion » considèrent que cette comparaison n'est pas valide étant donné la dégradation de l'économie et de l'emploi constatée entre le début et la fin de l'expérimentation.

3.2 Le pilotage et l'évaluation des expérimentations doivent respecter une méthodologie rigoureuse

[264] Le cadre de pilotage proposé par la mission s'appuie notamment sur les enseignements qu'elle a tirés des pratiques des autres acteurs publics qu'elle a rencontrés : principalement la mission d'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (MAFEJ) de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), mais aussi la DGCS, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale et Pôle emploi. La description de l'organisation de ces structures figure en annexe 8.

[265] Dans les développements qui suivent, la mission distingue à chaque fois les exigences à formuler et l'organisation adéquate pour ce faire.

3.2.1 La sélection de l'objet de l'expérimentation est essentielle car elle détermine son exploitabilité

3.2.1.1 Pour fonder son choix, le commanditaire doit s'assurer que les objectifs de l'expérimentation sont précis et en adéquation avec ses questionnements

[266] Toute innovation n'a pas vocation à faire l'objet d'une expérimentation. La décision de mener une expérimentation est à la fois celle de la mise en place d'un projet innovant et de son évaluation. Les deux aspects doivent être examinés avant que l'expérimentation ne soit décidée. En effet, il est tout à fait possible qu'un projet innovant jugé intéressant ne puisse pas faire l'objet d'une évaluation utile ou que celle-ci présente un coût disproportionné.

[267] Une expérimentation doit avoir pour objectif de tester un dispositif. Pour que cela soit possible, il est essentiel que son objet soit suffisamment bien défini à la fois en ce qui concerne la précision des objectifs, le dispositif à mettre en place et les modalités de gestion du projet.

[268] Lorsqu'une expérimentation est lancée, il convient d'identifier son commanditaire, c'est-à-dire celui qui en attend les résultats pour orienter son action. Il n'est *a priori* pas le porteur du projet innovant. Dans les cas étudiés ci-dessus, l'administration centrale est commanditaire de l'expérimentation. Le fait d'être commanditaire souligne l'intérêt de l'administration pour le dispositif testé, il suppose qu'elle sera en mesure de s'impliquer dans la construction du projet afin, notamment, de s'assurer que les résultats de l'expérimentation seront utiles à l'orientation des politiques publiques. Si les résultats attendus n'ont pas vocation à orienter les politiques publiques, les pouvoirs publics n'ont pas à en être commanditaires.

[269] Le commanditaire peut être impliqué de diverses manières dans la définition de l'expérimentation : il peut en être à l'origine ou en être le relai. Ainsi, le commanditaire peut être à l'origine de l'expérimentation : directement ou au travers d'un appel à projets sur des thématiques identifiées (c'est ainsi que procède le FEJ). Le commanditaire de l'expérimentation peut aussi être le relai d'une expérimentation proposée par d'autres (c'est le cas des expérimentations examinées *supra*). Se pose alors la question de savoir si et comment le commanditaire peut susciter des expérimentations. La démarche Agile, mise en place par la DGCS, qui définit une procédure pour que les collectivités territoriales puissent demander des aménagements normatifs pour réaliser des expérimentations ou encore la formation des agents des DRJSCS au repérage des innovations peuvent apporter des éléments de réponse.

[270] Certains porteurs de projets insistent sur la nécessité d'un véritable partenariat entre porteur de projet et pouvoirs publics pour penser, dès le démarrage de l'expérimentation, les traductions administratives (modifications des dispositifs, des règles, des financements) qui seraient nécessaires. Cette implication dans la conception même de l'expérimentation est certainement une garantie de son utilité dans la mesure où les pouvoirs publics seront d'autant plus en mesure d'en tirer des conséquences qu'ils auront étroitement participé à sa détermination. La décision de lancer une expérimentation doit ainsi reposer sur un avis éclairé qui permet de s'assurer de :

- l'adéquation du projet innovant à la problématique posée par le commanditaire ;
- la précision des objectifs : un dispositif unique est testé en vue de déterminer ses effets : il est particulièrement important de s'assurer qu'un seul dispositif est testé¹³³, de pouvoir distinguer clairement les éléments de droit commun (le socle) et les éléments du projet¹³⁴ et de s'assurer que d'autres variables ne sont pas modifiées concomitamment ;
- la maturité du projet au travers des modalités de sa mise en œuvre : viabilité administrative et financière de la structure porteuse, territoire et public cible, modalités de recrutement, partenaires, stratégie de déploiement du dispositif. En particulier, l'expérimentation doit être suffisamment concentrée (sur un public, des structures, un territoire) afin que son pilotage soit plus aisé et les effets du dispositif potentiellement plus visibles. Une étude de faisabilité peut être utile à ce stade ;
- l'usage du financement lié à l'expérimentation : dans l'hypothèse où le financement est utilisé pour mener le projet lui-même et non seulement pour modifier l'environnement, accompagner le projet ou évaluer le projet, la mission considère qu'il faut prévoir d'emblée les effets d'une généralisation du dispositif sur le financement de l'IAE (évolution des critères de modulation, remise en cause de l'aide au poste, évolution des montants consacrés à l'IAE etc.) ;
- la faisabilité juridique du projet : si l'expérimentation repose sur une dérogation au droit (code du travail, le plus vraisemblablement), il est nécessaire de prévoir un support juridique adapté à cette dérogation.

[271] Au moment où il décide de mener une expérimentation, le commanditaire doit également être attentif aux modalités de gestion du projet prévues, au protocole d'évaluation envisagé et anticiper, autant que possible, la sortie de l'expérimentation. Ces trois points sont développés ci-après.

3.2.1.2 Un comité de sélection national doit être mis en place pour choisir les expérimentations

[272] Le coût des expérimentations, les exigences méthodologiques liées à leur mise en place ainsi que les compétences pointues nécessaires conduisent la mission à considérer qu'elles ne peuvent être fréquentes et qu'il est difficile de disposer des compétences nécessaires dans chaque région ou département. La mission propose donc une organisation pour un pilotage national des expérimentations¹³⁵.

¹³³ Par exemple, il ne faut pas expérimenter conjointement un allongement de la durée de l'agrément et un accompagnement renforcé puisqu'il sera alors difficile de distinguer les effets respectifs des deux variables sur les résultats.

¹³⁴ Cela implique notamment de s'interroger sur l'apport du projet par rapport à l'activité habituelle de la structure

¹³⁵ Toutefois, si une autre organisation était retenue, le cadre tracé *supra* pourrait toujours être utilisé par les services déconcentrés. La mission signale aussi pour mémoire que la DGCS, dont beaucoup des politiques sont mises en œuvre de façon décentralisée, a engagé des travaux pour diffuser la culture de l'expérimentation au sein de ses services déconcentrés et a mis en place une démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) qui vise à susciter, parmi les 17 conseils départementaux participants, des expérimentations fondées sur un assouplissement normatif.

- [273] Pour s'assurer de la bonne sélection de l'expérimentation et de la complète application des critères présentés *supra*, l'administration a intérêt à mobiliser toutes les compétences nécessaires pour sélectionner le projet : concertation avec les services déconcentrés responsables de la mise en œuvre, recours à des experts du champ, prise en compte des contraintes de l'évaluation. La mise en place d'un jury ou d'un comité de sélection apparaît donc comme la solution la plus pertinente.
- [274] *A minima*, le comité de sélection devra compter en son sein : le chef de la MIP (mission insertion professionnelle) de la DGEFP, le chef de la mission Synthèse de la DGEFP ainsi qu'un représentant de la DARES. L'association étroite de la DGCS est indispensable en raison de son rôle dans le pilotage du secteur de l'économie sociale et solidaire et de sa fonction de promotion de l'innovation et de l'expérimentation sociale¹³⁶ mais aussi du lien entre l'IAE et les politiques de lutte contre l'exclusion.
- [275] Des représentants du secteur et des experts de l'évaluation (représentants du CNIAE, AVISE, des réseaux de l'IAE, chercheurs, etc.) doivent également être présents. Il faudra veiller à ce que les membres ne se trouvent pas en conflit d'intérêt, car il peut fréquemment arriver que les experts soient eux-mêmes expérimentateurs ou évaluateurs.
- [276] Le comité de sélection peut être présidé par un chercheur ou par l'administration. La première option présente l'avantage de s'assurer de la bonne conception d'une expérimentation co-construite par la DGEFP (en évitant que cette dernière ne soit juge et partie). La seconde option permet quant à elle de garantir l'adéquation de l'expérimentation aux questionnements de l'administration et apporte davantage de garanties sur l'utilisation de ses résultats.
- [277] Il serait également possible de mettre en place un comité de sélection aux compétences plus larges que celle de la sélection des expérimentations dans le seul secteur de l'IAE. Sous réserve d'adapter sa composition (représentation de différentes missions de la DGEFP et des acteurs des politiques de l'emploi), il pourrait sélectionner l'ensemble des expérimentations relatives aux politiques de l'emploi. Cette possibilité a la faveur de la mission qui l'estime pertinente à la fois en ce qui concerne la stratégie globale des politiques de l'emploi et l'économie des moyens mobilisés.
- [278] La mission a envisagé de placer ce comité de sélection auprès du secrétariat général des ministères des affaires sociales. Un tel positionnement pourrait *a priori* permettre une plus grande homogénéité dans la conduite des expérimentations au sein des ministères, ce qui est particulièrement utile dans le secteur de l'IAE où la DGEFP et la DGCS interviennent. Mais cette option nécessiterait de revoir régulièrement sa composition pour l'adapter au type d'expérimentation décidé (il est probable que les mêmes personnes ne soient pas en mesure de sélectionner un projet dans le secteur de l'emploi et dans celui de la santé). Par ailleurs, elle éloignerait les directions opérationnelles de la décision en matière d'expérimentation, ce qui serait contre-productif. Dès lors, la mission considérant qu'il est préférable de privilégier l'établissement d'un lien solide entre pilotage de l'expérimentation et orientation de la politique publique concernée, ce point étant parmi les plus cruciaux pour la réussite de l'expérimentation, recommande de confier la présidence du comité de sélection des projets à la DGEFP.

Recommandation n°13 : Conditionner la décision de lancement d'une expérimentation à un examen attentif du projet par un comité de sélection à l'échelon national qui pourrait être en charge de la sélection de toutes les expérimentations relatives aux politiques de l'emploi

¹³⁶ S'il a été rapporté à la mission que le pilotage de l'économie sociale et solidaire devrait prochainement être confié au ministère de l'économie, la DGCS conserverait néanmoins des missions à ce sujet ainsi que celles relatives à l'innovation et à l'expérimentation sociales.

3.2.2 L'administration doit être impliquée dans le suivi du projet au travers d'une organisation dédiée La mise en œuvre du projet doit respecter quelques règles impératives

3.2.2.1 La DGEFP doit formuler des exigences concernant la mise en œuvre du projet

- [279] Une fois prise la décision de mener l'expérimentation, le commanditaire doit veiller à ce que les modalités de mise en œuvre du projet permettent bien d'atteindre les objectifs fixés. Ainsi, le commanditaire pourra formuler des exigences relatives à l'équipe en charge du projet, à la stratégie d'adhésion des acteurs ainsi qu'au cadencement des échéances.
- [280] Tout d'abord, le commanditaire doit formuler des exigences relatives à l'équipe projet afin que ce dernier soit mené au mieux. Il faut ainsi prévoir *a minima* l'identification d'un chef de projet, la détermination des compétences et du nombre d'ETP nécessaires ainsi que la composition de l'équipe. Si le porteur de projet n'apparaît pas assez structuré pour mettre en place seul l'expérimentation, il peut être opportun de prévoir un accompagnement par un tiers.
- [281] Le commanditaire doit également veiller à ce que la continuité du projet soit assurée en cas de changements dans la composition de l'équipe projet ou des partenaires sur le terrain. En effet, les acteurs de l'IAE ont signalé à la mission le fort taux de rotation existant au sein de leurs équipes (qui a vraisemblablement pénalisé l'expérimentation EPIDA). Il convient alors de prévoir en amont la formation des nouveaux intervenants et des modalités d'archivage permettant de garantir une certaine stabilité à l'expérimentation. Le commanditaire doit aussi s'assurer que le porteur de projet sera en mesure de convaincre l'ensemble des parties prenantes d'adhérer à l'expérimentation. L'appui des pouvoirs publics peut alors être utile. Il est en effet parfois difficile pour les porteurs de convaincre les acteurs de terrain du bien fondé de l'expérimentation, notamment du point de vue éthique, ce qui entraîne des difficultés organisationnelles.
- [282] Enfin, le commanditaire doit prévoir la gestion du projet dans le temps. *A priori* une expérimentation nécessite plusieurs années (la durée de 3 ans a souvent été évoquée par les interlocuteurs de la mission) et il est particulièrement important de prévoir le temps de mise en place du projet (plusieurs mois sont souvent nécessaires pour recruter les structures et les salariés participants) et de son appropriation. La gestion du temps implique également de s'assurer du respect des échéances. Le temps du projet doit inclure celui de l'évaluation (*Cf. infra*).

3.2.2.2 Le suivi du projet nécessite la mise en place d'une instance (COPIL) associant les services déconcentrés et d'un suivi « quotidien »

- [283] Ensuite, le commanditaire doit apporter une attention particulière à la gouvernance du projet. La mise en œuvre d'une expérimentation repose traditionnellement sur la mise en place d'un comité de pilotage (COPIL) présidé par le commanditaire (la DGEFP) qui se réunit tous les six mois. Son rôle est de s'assurer que le projet se déroule conformément aux objectifs fixés. Le fait de conditionner le versement de différentes tranches de financement à un avis du COPIL peut être un bon moyen de lui faire jouer son rôle de pilotage.
- [284] Pour le bon déroulement de l'expérimentation, il convient de veiller particulièrement à l'articulation entre administration centrale et services déconcentrés. Ainsi, les UT DIRECCTE concernées doivent être associées au pilotage. Cela est d'autant plus aisé que l'expérimentation est concentrée géographiquement.

- [285] La mise en place du COPIL n'éteint pas la question du suivi du projet. La mise en place de moyens dédiés au suivi, comme ce qui existe au sein de la MAFEJ (13 ETP), doit être envisagée. Si on ne considère que les expérimentations dans le secteur de l'IAE, le suivi peut certainement être réalisé par les agents de la MIP (sous réserve d'identifier le temps qu'ils y consacrent). Selon les configurations, un comité opérationnel peut également être mis en place, présidé par le porteur de projet. L'implication de l'administration dans la vie « quotidienne » du projet permet de s'assurer que le cahier des charges est respecté mais aussi qu'une certaine souplesse dans la mise en œuvre de l'expérimentation est possible, afin qu'elle puisse être adaptée au regard des faits et questionnements qui n'auraient pas été anticipés. Ces adaptations devront être discutées avec le commanditaire et l'évaluateur. De manière générale, l'implication active du commanditaire est un élément de réussite du projet.

Recommandation n°14 : Formuler des exigences permettant le bon déroulement du projet qui garantissent la solidité de l'équipe projet et la gestion de la temporalité du projet et s'assurer de leur mise en œuvre en mettant en place un dispositif de suivi (COPIL)

3.2.3 Le protocole d'évaluation doit être choisi avant le lancement de l'expérimentation par le comité de sélection

3.2.3.1 La définition en amont du protocole et l'indépendance de l'évaluateur sont les éléments clés d'une bonne évaluation

- [286] L'évaluation d'un projet peut permettre d'en comprendre et mesurer les effets (évaluation des résultats) et d'en comprendre les ressorts (évaluation du processus : pourquoi un tel résultat a été obtenu).
- [287] Il est essentiel que l'évaluation (ainsi que son financement) soit conçue en même temps que le projet avant son lancement. Mener une expérimentation implique que les contraintes de l'évaluation soient prises en compte au même titre que celles du projet. En effet, les choix d'évaluation auront nécessairement des conséquences sur les modalités de mise en œuvre du projet (par exemple, taille de l'échantillon nécessaire pour obtenir des résultats significatifs).
- [288] Plusieurs méthodes d'évaluation sont possibles (Cf. encadré présentant les différents types d'évaluation). Les modalités d'évaluation choisies (quantitative, randomisée ou pas, qualitative, coûts évités, etc.) doivent correspondre au projet, il n'est pas possible de déterminer *a priori* à quelle méthode il faut recourir. Cependant, la mission estime que, sauf exception, une double évaluation qualitative et quantitative est nécessaire pour apprécier à la fois l'effet du dispositif et en comprendre les leviers.
- [289] Les indicateurs doivent également être définis avant le démarrage du projet, afin de permettre de collecter les données nécessaires avant le lancement de l'expérimentation et de construire les systèmes d'information adéquats. Il est souhaitable de conditionner les tranches ultérieures de financement à la bonne collecte des indicateurs (par exemple, vérifier lors du COPIL 6 mois après le lancement de l'expérimentation que le système de recueil des indicateurs est opérationnel).
- [290] S'agissant de l'IAE, les taux de sorties (positives, dynamiques, retour à l'emploi) méritent certainement d'être complétés par des indicateurs relatifs à la levée de freins (accès à un logement, accès aux soins, accès à la garde d'enfants, amélioration de la mobilité géographique etc.). Ils doivent être spécifiques à chaque expérimentation. La mission souligne à ce sujet qu'il est possible d'utiliser en ce sens des « scores d'éloignement à l'emploi » ou un outil de type sociogramme.

- [291] L'échéance de l'évaluation doit aussi être discutée en amont avec le porteur de projet afin d'articuler les calendriers du projet et ceux de l'évaluation. En effet, pour mesurer les effets de l'expérimentation dans l'IAE, il semble notamment nécessaire de ne pas s'arrêter à la situation du salarié à la fin de l'agrément mais également 3, 6, 12, 24 ou 36 mois après. Cela ne peut que difficilement s'accorder avec le calendrier du projet.
- [292] Une attention particulière doit être apportée à la relation entre le porteur de projet et l'évaluateur. Il est possible de sélectionner des binômes porteur de projet – évaluateur (ce qui était le cas pour la première vague de projets du FEJ) ou de sélectionner le projet puis l'évaluateur (2nde phase FEJ). Il est, dans tous les cas, essentiel que l'évaluateur demeure indépendant du porteur de projet. Ainsi, l'évaluateur rend compte au commanditaire de l'évaluation et non pas au porteur de projet.
- [293] Pour préserver l'indépendance de l'évaluateur, il peut être nécessaire d'apporter un appui au porteur de projet (soit par une gouvernance resserrée, soit par un appui de type consultant) plutôt que de risquer que l'évaluateur ne soit conduit à intervenir dans le déroulement de l'expérimentation.
- [294] Enfin, il est nécessaire de s'assurer que l'évaluation sera publiée dans un délai raisonnable afin de permettre leur bonne exploitation.

3.2.3.2 Pour s'assurer de la qualité de l'évaluation, il faut confier le choix de l'évaluateur et du protocole au comité de sélection

- [295] L'administration est responsable du choix de l'évaluateur, qu'il s'agisse d'un évaluateur interne (au sein de l'administration) ou externe.
- [296] Les deux options sont en effet possibles. Ainsi, la DEPP ou le département évaluation de Pôle emploi disposent de compétences spécifiques pour conduire des évaluations¹³⁷. Concernant l'IAE, c'est la DARES qui dispose de compétences de ce type, elle devrait donc être associée à l'évaluation d'expérimentations dans le secteur de l'IAE, même si cela n'a pas été le cas pour les récentes expérimentations conduites dans ce secteur. L'évaluation peut aussi être réalisée en externe par des chercheurs ou un cabinet spécialisé¹³⁸. Dans ce cas, l'administration doit être en mesure de financer l'évaluation et de disposer des compétences lui permettant de vérifier que la méthode employée correspond à ses attentes. Par exemple, 15 à 20% des crédits du FEJ sont consacrés à l'évaluation des expérimentations et il dispose d'un pôle évaluation composé de deux personnes.
- [297] Dans les cas examinés par la mission (*Cf. supra*), le commanditaire de l'expérimentation n'était pas impliqué dans la construction du projet, ainsi il pouvait également être le commanditaire de l'évaluation. Dans l'hypothèse où le commanditaire aurait contribué à porter le projet, il convient de veiller particulièrement au respect de l'indépendance de l'évaluateur. Il peut ainsi être nécessaire de distinguer les interlocuteurs au sein de l'administration. Par exemple, au sein de Pôle emploi ou du ministère de l'Education nationale, il existe des directions de l'évaluation qui sont distinctes des directions « métiers » qui portent les projets. Une telle distinction peut être reproduite dans le secteur de l'IAE : dans l'hypothèse où la DGEFP ou la DGCS auraient été impliquées dans la co-construction du projet, il serait utile que l'évaluation soit suivie par un comité d'évaluation présidé par la DARES.

¹³⁷ Administrateurs de l'INSEE, statisticiens, ingénieurs de recherche, ingénieurs d'études et enseignants au sein de la DEPP et statisticiens, économistes et sociologues au sein du département évaluations de Pôle emploi

¹³⁸ Le recours à des évaluateurs externes peut-être facilité par des conventions cadres, telles celles dont dispose Pôle emploi avec à la fois des laboratoires de recherche et des cabinets.

[298] La mission recommande que le même comité sélectionne le projet et son protocole d'évaluation à la fois pour des raisons de simplicité et pour s'assurer que l'évaluation est pensée conjointement à la conception du projet. Cela correspond au fonctionnement initial du FEJ où les expérimentations présentées au jury associaient un binôme porteur de projet – évaluateur qui avait déjà articulé les modalités du projet et le protocole d'évaluation.

Recommandation n°15 : Imposer que le comité de sélection détermine les modalités de l'évaluation en même temps qu'il choisit le projet lui-même, en s'assurant de la solidité du protocole et de l'indépendance de l'évaluateur

Méthodes d'évaluation

Plusieurs méthodes d'évaluation peuvent être utilisées, toutes présentent des avantages et des limites. Ces éléments sont rapidement présentés ci-dessous.

Evaluation qualitative

Les évaluations qualitatives sont fondées sur l'exploitation d'entretiens. Elles permettent notamment de prendre en compte la parole des personnes concernées, en l'espèce à la fois les SIAE et leurs salariés.

Evaluation quantitative randomisée

Cette méthode consiste à comparer les effets d'un dispositif en comparant un groupe test et un groupe témoin. Les deux groupes sont composés de la population cible et sont constitués de manière aléatoire, par tirage au sort. Cette méthode est très fiable car elle mesure les effets propres des dispositifs, assurant que les effets observés sont indépendants de la conjoncture économique et des caractéristiques de la population ou du territoire d'expérimentation (en prenant notamment en compte les caractéristiques inobservables). Cependant, elle ne permet que de mesurer l'effet d'un dispositif, pas d'en comprendre les ressorts et est exigeante pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, pour mesurer les effets, il est nécessaire de disposer d'un grand nombre de personnes dans l'échantillon. La taille de l'échantillon dépend principalement des effets attendus (il est ainsi possible de réaliser un test de puissance pour savoir quelle taille d'échantillon est nécessaire pour que les résultats soient significatifs). Il n'est donc pas possible de donner un chiffre indépendant du dispositif testé. La mission signale cependant que la MAFEJ estime qu'il est souvent impossible de mener une évaluation randomisée comptant moins de 1000 personnes, cela donne un ordre de grandeur de l'échantillon qui pourrait être nécessaire dans le secteur de l'IAE.

Elle pose aussi des questions éthiques s'agissant de proposer à un groupe un dispositif plus avantageux qu'à un autre. Cette difficulté peut être limitée en utilisant cette méthode pour tester un dispositif qui constitue *a priori* une amélioration du droit commun. Le groupe témoin ne bénéficie pas du dispositif supplémentaire mais conserve le bénéfice du droit commun.

Cette méthode pose également des difficultés pratiques dans la composition des groupes. Tout d'abord, les SIAE ont l'habitude de recruter leurs salariés, il est difficile de les leur imposer. De plus, l'affectation d'un individu à un groupe ne garantit pas qu'il accepte le dispositif qui lui est proposé. Par exemple, un salarié affecté à une SIAE qui propose un accompagnement renforcé pourra choisir de ne pas la rejoindre ou refuser de participer à certaines modalités de l'accompagnement. Pour que les échantillons demeurent comparables, il convient normalement de conserver cette personne dans l'échantillon test. Cela pose la question de savoir s'il faut mesurer les effets du dispositif sur le groupe tiré au sort (ITT : intention to treat) ou sur celui qui a effectivement bénéficié du dispositif (ATT : average treatment effect on the treated). Plus l'écart entre les personnes sélectionnées pour bénéficier du dispositif et celles qui en ont effectivement bénéficié est important, plus il est difficile de n'étudier que celles qui en ont

bénéficié (de manière caricaturale, écarter toutes les personnes qui ont refusé le dispositif d'accompagnement renforcé revient certainement à écarter les personnes les moins motivées et donc à « améliorer » la motivation moyenne du groupe test par rapport au groupe témoin, ce qui fausse la comparaison).

Pour ces raisons, il est sûrement opportun de réaliser une rapide étude de faisabilité avant de décider de mener une évaluation randomisée. C'est d'ailleurs, ce que fait souvent la MAFEJ qui, si elle privilégie par principe les évaluations quantitatives randomisées (Cf. Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales, avril 2009), réalise parfois une étude de faisabilité avant de lancer une expérimentation afin de s'assurer de la maturité du projet.

Evaluation quantitative par appariement

L'appariement consiste à reconstituer un groupe de contrôle (auquel comparer le groupe test) qui présente les mêmes caractéristiques observables (par exemple, même âge, même niveau d'études etc.). Cette méthode peut notamment être utilisée lorsque la randomisation n'a pas été mise en place au début du projet. Elle ne permet cependant pas de prendre en compte les caractéristiques inobservables (par exemple, motivation) mais permet d'avoir des indications sur les effets d'un dispositif même s'ils sont moins fiables que par randomisation (ils le sont plus ou moins en fonction du nombre de variables prises en compte pour réaliser l'appariement).

Evaluation quantitative par régression en discontinuité

La régression en discontinuité consiste à constituer deux groupes autour d'un seuil (par exemple, la date de naissance ou le niveau de revenu), un seul des deux groupes est concerné par le traitement (c'est-à-dire qu'il rentre dans le dispositif) et l'évaluation consiste à comparer la situation des populations à la frontière de ces groupes (par exemple, pour un dispositif concernant les jeunes de moins de 25 ans, on comparera la situation des jeunes de 24 ans et de ceux de 25 ans). Cette méthode présente un avantage éthique (toute la population éligible bénéficie du dispositif) mais ne permet pas d'évaluer les effets du dispositif sur les personnes éloignées du seuil et est moins fiable dans la mesure où les deux groupes ne sont pas identiques.

Calcul des coûts évités

Le calcul des coûts évités a vocation à intervenir une fois que l'effet du dispositif testé est attesté (après une évaluation) afin de pouvoir conduire une analyse coûts avantages. Elle présente un attrait immédiat dans la conduite des politiques publiques dans la mesure où elle permet de fonder les décisions d'allocation budgétaire.

Cette méthode est toujours difficile à mettre en œuvre car il est malaisé de définir le périmètre de calcul des coûts et pose la question du bouclage du modèle. En particulier, il faut définir si on calcule les coûts évités par le dispositif pour la population qui en bénéficie (par exemple, baisse des dépenses de RSA d'un salarié en insertion qui trouve un emploi durable) ou les coûts évités pour l'ensemble de la collectivité (il faut alors s'interroger pour savoir si le retour en emploi d'un salarié d'une SIAE permet véritablement de baisser des coûts pour la collectivité ; cela n'est pas nécessairement le cas si un autre bénéficiaire du RSA aurait été embauché à sa place).

Calcul du SROI¹³⁹

Le SROI (social return on investissement : retour social sur investissement) vise à estimer la valeur économique, sociale ou environnementale d'un projet créée pour les parties prenantes à un projet et à la comparer (sous la forme d'un ratio) à l'ensemble des ressources en temps, en argent ou en nature qui ont permis la réalisation du projet. Le SROI a davantage vocation à apporter un éclairage sur les effets d'un projet qu'à permettre une réelle évaluation de celui-ci.

¹³⁹ Cf. Evaluer l'impact social avec l'approche SROI, Application au secteur de l'insertion par l'activité économique, Cahiers de l'Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat Social, Essec, Emeline Stievenart, 2012

En effet, la quantification de la valeur créée comme des ressources engagées dépend de nombreuses hypothèses qui rendent notamment difficile la comparaison de plusieurs projets.

Ces méthodes ont des coûts variables selon le nombre de personnes interrogées ou la taille de l'échantillon mais aussi selon la difficulté à suivre ces personnes (par exemple un échantillon test et témoin de jeunes scolarisés est plus facile à suivre qu'un échantillon de personnes sortant de SIAE qui sont souvent difficiles à contacter).

La mission a toutefois souhaité présenter des ordres de grandeur relatifs aux coûts des évaluations en s'appuyant sur des expérimentations conduites par la MAFEJ.

Tableau 8 : Exemples de coûts d'évaluations d'expérimentations menées par le FEJ

Expérimentation	Type d'évaluation	Modalités de l'évaluation	Montant de la subvention FEJ pour l'évaluation
Information Jeunesse – Service Public Régional de l'Orientation	Evaluation qualitative	Environ 250 entretiens	80 000 €
Réussir sa sortie	Evaluation mixte qualitative quantitative et randomisée	170 questionnaires et 50 entretiens	113 000 €
Médiation sociale en milieu scolaire	Evaluation quantitative randomisée	14 000 personnes dans l'échantillon	396 000 €

Source : MAFEJ

3.2.4 La sortie de l'expérimentation doit être anticipée

[299] La sortie de l'expérimentation doit être anticipée c'est-à-dire que le projet ne doit pas être lancé sans que le commanditaire n'ait précisé à la fois la date de fin et ses attentes vis-à-vis de l'expérimentation. Il n'est pas possible de déterminer en amont si le projet sera ou pas pérennisé, étendu ou généralisé, cela dépendant des résultats de l'évaluation. En revanche, il est possible de déterminer en amont quel type de suite sera donné à l'expérimentation.

[300] La définition la plus stricte de l'expérimentation prévoit qu'elle vise à tester un dispositif en vue de sa généralisation. Les suites possibles sont alors généralisation ou abandon. Pour autant, la mission considère qu'une expérimentation peut avoir d'autres suites.

[301] Tout d'abord, une expérimentation peut présenter des résultats concluants du point de vue de leur validité interne, c'est-à-dire que l'évaluation a montré que le dispositif produisait des effets positifs, sans permettre de déterminer leur validité externe, c'est-à-dire qu'il n'est pas possible de savoir si le dispositif produirait les mêmes effets dans d'autres contextes. Ainsi, afin de s'assurer la reproductibilité des effets observés, il peut être nécessaire d'étendre l'expérimentation à d'autres territoires ou à d'autres publics.

[302] Ensuite, si les résultats de l'évaluation sont positifs et reproductibles (validité interne et externe), plusieurs options sont possibles : les pouvoirs publics peuvent organiser la généralisation ou une mise en place progressive mais il est également possible, selon le type de dispositif, de simplement chercher à faire connaître les résultats afin que les acteurs s'en inspirent.

- [303] De plus, la mise en évidence d'effets positifs ne permet pas à elle-seule de trancher sur les suites à donner à l'expérimentation. D'autres critères doivent être examinés, notamment l'ampleur de l'effet constaté, l'analyse des coûts et de la faisabilité de la généralisation.
- [304] Enfin, il est essentiel de considérer comme une option normale que le dispositif ne produise pas les effets espérés. A ce titre, une expérimentation ne doit pas prévoir des engagements sur l'évolution des taux de retour à l'emploi ou de sortie en formation (comme cela a été le cas dans l'expérimentation « groupes d'insertion »).
- [305] Au-delà de ces éléments, la mission a identifié plusieurs points d'attention :
- il faut tout d'abord veiller à l'articulation de la temporalité de l'expérimentation et de l'évaluation. En effet, si l'évaluation intervient à la fin de la période d'expérimentation et donc du financement qui y est attaché, il peut s'écouler plusieurs mois au cours desquels la structure ne reçoit plus de financement sans que l'avenir du dispositif ait été tranché. Il peut être utile de prévoir de faire perdurer le financement au cours de la phase d'évaluation ou d'utiliser des résultats intermédiaires pour décider de la poursuite ou non du projet. Enfin, il est possible – mais difficilement praticable – de prévoir que le projet s'achève avant que les résultats de l'évaluation ne soient connus. Si les résultats sont concluants, le dispositif du projet pourrait alors être repris après plusieurs années d'interruption ;
 - il est également essentiel de prévoir les implications de la fin du financement, notamment lorsque des personnes ont été recrutées spécifiquement pour ce projet. Il faut d'emblée imaginer que le dispositif mis en place cesse ou qu'il puisse être financé par d'autres moyens. Plus généralement, la réversibilité du projet doit être examinée (si l'expérimentation conclut à des résultats négatifs) ;
 - enfin, l'usage des enseignements de l'expérimentation doit être précisé. Certains outils doivent-ils être produits par le porteur de projet (livrables) doivent-ils être diffusés ? Comment les enseignements (résultats positifs et négatifs) sont-ils partagés ? Comment les bonnes pratiques identifiées sont-elles diffusées ? La capitalisation des enseignements des expérimentations est essentielle¹⁴⁰. La mission recommande que ce travail soit réalisé par l'Observatoire de l'IAE (Cf. partie 2 du rapport).

Signataires du rapport

Hervé GOSSELIN

Gaëlle TURAN-PELLETIER

¹⁴⁰ La MAFEJ dispose, par exemple, d'une équipe chargée de synthétiser et mettre en perspective les enseignements de l'ensemble des projets répondant à une thématique. Plusieurs types de documents sont publiés : les rapports d'évaluation des projets, des notes thématiques de capitalisation et des documents de synthèse « études et synthèses ».

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Elaborer une méthode de mesure de l'offre d'insertion permettant d'identifier les zones déficitaires afin d'orienter les politiques publiques dans ce domaine.	DGEFP/DARES	Juin 2017
2	Procéder à un recensement des regroupements de SIAE quelque soit leur degré d'intégration.	DGEFP/DARES	Décembre 2016
3	Stabiliser la définition des publics éligibles à l'IAE en concertation avec les acteurs de l'IAE et s'assurer que les recrutements des SIAE s'y conforment. Organiser un travail collectif avec le secteur de l'IAE afin de construire un outil commun de diagnostic de distance à l'emploi	DGEFP/DGCS/CNIAE/ Pôle emploi	Décembre 2016
4	Réaliser une évaluation de la performance globale de l'IAE prenant en compte les caractéristiques des personnes accueillies, les résultats en termes d'insertion professionnelle et sociale, les coûts évités (indemnisation du chômage, minimas sociaux) et l'impact économique local	DGEFP/DGCS/DARES/ CNIAE	Décembre 2017
5	Soutenir, y compris financièrement, le regroupement de SIAE dans des formes aussi intégrées que possible. Expérimenter un CDDI lié à un Groupe économique solidaire.	DGEFP	Juin 2016
6	Inciter les SIAE à orienter les parcours d'insertion de leurs salariés vers les gisements d'emplois locaux et à aider les entreprises à mieux définir leurs réels besoins de main d'œuvre	DGEFP	Juin 2016
7	Susciter avec le secteur de l'IAE une action de portée nationale concernant quelques branches professionnelles (Métallurgie, BTP, HCR...) et leurs OPCA visant à faciliter l'orientation des salariés en insertion vers les métiers en tension en prenant appui sur les réalisations déjà en cours localement	DGEFP/CNIAE	Décembre 2016
8	Ouvrir plus largement les possibilités de dérogation à la durée de l'agrément de Pôle emploi afin de faciliter les parcours d'insertion en confiant au CTA la décision de prolongation.	DGEFP/Pôle emploi	Juin 2016
9	Elargir l'expérimentation « ACI Hors les murs » après en avoir déterminé les contours précis.	DGEFP/DGT	Juin 2016
10	Soutenir le développement des SIAE dans de nouveaux secteurs d'activités, en mobilisant les dispositifs d'appui, en conventionnant des postes dans ces structures et en finançant des projets innovants.	DGEFP	Juin 2016
11	Réserver une part minimale du Fonds départemental d'insertion au financement de projets innovants	DGEFP	Janvier 2017

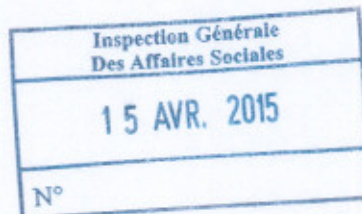
12	Créer un observatoire de l'IAE au sein du CNIAE, notamment chargé de capitaliser les connaissances relatives à l'innovation dans le secteur de l'IAE (consolidation de l'information, identification des bonnes pratiques, diffusion des outils et des bonnes pratiques)	DGEFP/DGCS/CNIAE	Décembre 2016
13	Conditionner la décision de lancement d'une expérimentation à un examen attentif du projet par un comité de sélection à l'échelon national qui pourrait être en charge de la sélection de toutes les expérimentations relatives à aux politiques de l'emploi	DGEFP/DGCS/DARES	Décembre 2016
14	Formuler des exigences permettant le bon déroulement du projet qui garantissent la solidité de l'équipe projet et la gestion de la temporalité du projet et s'assurer de leur mise en œuvre en mettant en place un dispositif de suivi (COPIL)	DGEFP/DGCS/DARES	Décembre 2016
15	Imposer que le comité de sélection détermine les modalités de l'évaluation en même temps qu'il choisit le projet lui-même, en s'assurant de la solidité du protocole et de l'indépendance de l'évaluateur	DGEFP/DGCS/DARES	Décembre 2016

LETTRE DE MISSION

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Le Ministre

Nos réf. : Cab.CJR/DR/Scop D 15000395



Paris, le 14 AVR. 2015

Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale des affaires sociales,

Les modalités de financement et de pilotage des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ont fait l'objet d'une réforme importante en 2014, dans l'objectif de rendre leur financement plus lisible et d'accélérer l'accès de leurs salariés à des emplois de droit commun. Cette première étape de la réforme de l'IAE, s'est traduite par la généralisation d'une aide au poste d'insertion comprenant une part modulée sur la base d'indicateurs reflétant les efforts d'insertion des structures. Les travaux à venir de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et du Conseil national de l'IAE vont désormais se focaliser sur la cohérence et l'outillage des parcours des salariés en insertion.

Plusieurs expérimentations ont été menées ces dernières années dans le domaine de l'insertion par l'activité économique, avec le soutien financier de l'Etat (Direction générale de la cohésion sociale [DGCS] et DGEFP) et suivies au niveau national. Ces expérimentations ont eu pour objet principal d'explorer de nouvelles modalités d'accompagnement des salariés en insertion et de conforter le positionnement des structures dans leur territoire.

Elles ont toutes fait l'objet d'un travail d'évaluation interne ou externe. La capitalisation des résultats de ces dispositifs expérimentaux reste cependant complexe. Les formats des bilans de ces expérimentations diffèrent fortement et ne permettent pas de distinguer de façon satisfaisante l'effet des dispositifs expérimentaux d'autres facteurs internes ou externes.

L'ensemble de ces expérimentations menées dans le secteur de l'IAE peuvent apporter des enseignements pour les orientations à venir quant à la sécurisation et à la dynamisation des parcours des salariés.

.../...

Monsieur Pierre BOISSIER

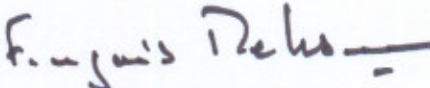
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

La mission, dont le principe est inscrit dans le plan « Prévenir, aider, accompagner : Nouvelles solutions face au chômage de longue durée » aura pour objectifs :

- de recenser les expérimentations et d'analyser selon une méthode et un référentiel communs leurs résultats en matière d'insertion professionnelle et d'amélioration de la situation socioprofessionnelle des publics accueillis, au regard des moyens *ad hoc* mobilisés par les financeurs et partenaires ;
- d'en dégager, lorsque cela est possible, des propositions en matière de politique publique afin d'améliorer l'accompagnement et la qualité des parcours des salariés en insertion ;
- de proposer une méthode ainsi qu'un cadre de pilotage et d'évaluation pour les expérimentations à venir dans le domaine de l'IAE, dans le but d'en faciliter et fiabiliser la capitalisation.

Vous pourrez vous appuyer sur les services de la DGEFP (mission insertion professionnelle, département synthèses) et de la DGCS (bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire) ainsi que sur les services des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi concernées pour mener à bien vos travaux. Une restitution fin septembre permettrait d'alimenter la réflexion du Conseil national de l'IAE.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale des affaires sociales, l'expression de mes sentiments les meilleurs.


François REBSAMEN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Administration centrale

DGEFP

- Claire Descreux, chef de service
- Marie-France Cury, adjointe à la sous-directrice de la sous-direction Parcours d'Accès à l'Emploi
- Samuel Berger, chef de la mission insertion professionnelle
- Sylvaine Bossavy, adjoint au chef de la mission insertion professionnelle
- Laurent Duclos, adjoint au chef du département des synthèses
- Laurent Gaullier, adjoint au chef de la mission financière et juridique, sous-direction FSE – contact téléphonique
- Nacer Sahel, chargé de mission, mission financière et juridique, sous-direction FSE – contact téléphonique
- Nora Mansour, mission financière et juridique, sous-direction FSE – contact téléphonique

DGCS

- Jérôme Faure, chef de la MIESES
- Danielle Metzen, adjointe à la sous-directrice des professions sociales, de l'emploi et des territoires
- Christophe Pecate, chef du bureau animation territoriale 4C
- Alexandra Menis, chargée de mission bureau 1B
- Christophe Fourel, chef de la mission analyse stratégique, synthèse et prospective
- Hélène Gay, chargée de mission au bureau accès aux droits, insertion et économie sociale et solidaire (1B) – contact téléphonique
- Ismahane Zeribi, bureau animation territoriale – contact téléphonique

DARES

- Françoise Bouygart, Directrice, DARES
- François Guillaumat Tailliet, chef du département politiques de l'emploi, DARES

DJEPVA

- Catherine Lapoix, sous-directrice jeunesse
- Isabelle de France, chef du bureau « actions territoriales et interministérielles »
- Axelle Charpentier, responsable du pôle évaluation de la mission d'animation du FEJ

DEPP

- Daniel Auverlot, sous-directeur des évaluations et de la performance scolaire à la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance au Ministère de l'Education nationale

France stratégie

- Sandrine Aboubadra, Responsable du Projet Prospective des Métiers et des Qualifications
- Claire Bernard, en charge du suivi de l'évaluation du CICE
- Marc Ferracci, chercheur

CGET

- Raphaël Le Méhauté, directeur de la ville et de la cohésion urbaine
- Anaïs Bréaud, sous directrice du renouvellement urbain, du développement économique et de l'emploi
- Julien Giry, chargé de mission

Administrations déconcentrées**Directe Rhône Alpes**

- Mireille Gouyer
- Jacques Riboulet

UT de l'Isère

- Juliette Diez, responsable IAE

UT du Rhône

- Pascal Bodin, responsable UT
- Laurent Badiou, responsable pôle 3E
- Frédérique Fouchère, responsable du service cohésion économique et sociale territoriale

Directe Nord Pas de Calais et UT Nord-Valenciennes

- Jean-François Benevise, directeur régional de la Direccte Nord - Pas-de-Calais
- Marc Pilot, directeur adjoint, responsable de l'unité territoriale Nord-Valenciennes
- Nadia Belgacem, adjointe au responsable de l'unité territoriale Nord-Valenciennes
- Bruno Clément-Ziza, chef de cabinet de la Direccte Nord - Pas-de-Calais

Directe Bourgogne et unités territoriales de la région

- Stève Billaud, Adjoint au responsable du Pôle 3^E, DIRECCTE Bourgogne
- Michel Trélat : chargé de mission UT 71 DIRECCTE
- Laurence Merlin : Directrice Adjointe UT 58 DIRECCTE
- Sébastien Jammes : chargé de mission UT 58 DIRECCTE

DIECCTE Martinique

- Sylvie Tournois, chef du pôle 3E de la DIECCTE Martinique

UT de Paris

- Marc-Henri Lazar, responsable de l'UT de Paris

UT des Deux-Sèvres

- Lionel Lascombes, responsable de l'UT
- Sophie Bodin, responsable de l'IAE

UT de la Drôme

- Jean Espinasse, responsable de l'UT de la Drôme

Collectivités territoriales**Assemblée des départements de France**

- Augustin Rossi, Conseiller Insertion, FSE, ville et habitat

Ville de Paris

- Muriel Boissières, chef du Bureau de l'Insertion et de l'Économie Solidaire à la Direction du Développement Économique, de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur de la Ville de Paris

Conseil départemental des Deux-Sèvres

- Hervé Debenest, chef du service insertion, conseil départemental Deux-Sèvres

Conseil départemental de la Drôme

- Siheme Boumrha, directrice insertion logement du conseil départemental de la Drôme
- Anne-Claude Lamur-Baudreu, DGA en charge des solidarités et des ressources humaines du conseil départemental de la Drôme

Conseil régional d'Ile-de-France

- Cécile Vergier, chargée de mission économie sociale et solidaire
- Véronique Cagnon, unité financement des entreprises
- Valérie Varault, unité emploi

Autres institutions**OPCA****FAFTT**

- Pascale d'Artois, directrice générale
- Denis Lullier, directeur adjoint
- Elodie Salin, directrice ressources et ingénierie

Agefos-PME

- Joël Ruiz, directeur général
- Olivia da Silva, déléguée projets, emploi, formation
- Mathieu Carrier, chef de projet compétences clés

- Christophe Bernard, Agefos-PME Bourgogne (en charge du suivi du projet Forminser)

UNIFORMATION

- Céline PESSIN, Bourgogne (en charge du suivi du projet Forminser)

Pôle emploi

- Claude Gorges, directrice du partenariat, de la territorialisation et des relations extérieures
- Nicole Bréjou, responsable du département partenariat
- François Aventur, adjoint au directeur à la Direction des statistiques, des études et de l'évaluation
- Stéphanie Charrier, directrice de l'agence pôle emploi de Bressuire (Deux-Sèvres)

OCDE

- Sylvain Giguère, chef de la division LEED (Développement économique et création d'emplois locaux) du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local
- Antonella Noya, analyste principale des politiques d'innovations sociales et intégration sociale du Centre pour l'entrepreneuriat, les PME et le développement local

ASP

- Jean-Christophe Abeilhé, Responsable du Secteur activité économique à la Direction des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales (DIREPS)

Comité National de Liaison des Régies de Quartier

- Zinn- Din BOUKHENAÏSSI, Délégué Général

FPSPP

- Philippe Dole, directeur général
- Victor Das Neves, secrétaire général
- Marc-Antoine Estrade, responsable de la mission évaluation, stratégie et prospective
- Julian Scotto d'Aniello, responsable du service projets

CNIAE

- Christiane Demontes, présidente du CNIAE
- Sylvian Veilt, suppléante CNIAE, FO
- Véronique Descacq, membre du CNIAE, CFDT
- Chantal Richard, suppléante CNIAE, CFDT

Têtes de réseau de l'IAE

Chantier école

- Emmanuel Stephant, président
- David Horiot, Vice Président en charge du développement de la formation
- Luis Semedo, délégué national

COORACE

- Anne-Claire Pignal, Responsable recherche et innovation sociale
- Astrid Le Vern, responsable partenariats et appui aux politiques publiques

Emmaüs France

- Gilles Ducassé, délégué général adjoint de la branche économie solidaire et insertion

FNARS

- Alexis Goursolas, chargé de mission IAE-Emploi-Insertion

Fédération des entreprises d'insertion

- Olivier Dupuis, Secrétaire général

Fédération française des GEIQ

- Didier Piart, secrétaire général

SIAE ou structures porteuses de projets**Emmaüs-défi (Paris)**

- Rémi Tricart, directeur
- Sophie Roche, chef de projet convergences
- rencontre avec un groupe de CIP

Secours catholique

- Guillaume Almeras, Chargé de projets Insertion par l'Activité Economique (IAE)

GREP intérim (Lyon)

- Guy Dubrez, directeur
- Muriel Galinetti
- Sabine Digonnet-Coulon, Renault Trucks

Unis vers l'emploi (Lyon)

- Brigitte Metay, directrice « Unis vers l'emploi »
- Stéphane Charles, responsable BUERS Services et projet parcours gagnant

Ulisse (Grenoble)

- Laurent Pinet, directeur général
- Jean-Jérôme Calvier, directeur général adjoint

Solid'action (Grenoble)

- Alain Poncet, directeur
- Isabelle Rousseau, chargée de l'accompagnement professionnel
- Morgane Vidalenc, responsable technique

Les ateliers du bocage (Le Pin, Deux-Sèvres)

- Bernard Arru, directeur
- Yves Aguila, consultant
- Emilie Rousselière, responsable de la coordination et du suivi socioprofessionnel

AIVE (Niort)

- Thierry Picaud, directeur
- Marie-Annick Seys, présidente
- Marc Darand, vice-président

Air services (Parthenay, Deux-Sèvres)

- Rémy Le Stum, directeur général

Humando – Groupe Adecco

- Jean-François Connan, directrice responsabilité et innovation sociale du groupe Adecco
- Laëtitia Renault, responsable du développement et des partenariats Humando
- Elodie Delcourt, responsable RH Humando

Groupe ID'EES

- Alain Bernier, secrétaire général

Vitamine T

- Grégory Leriche, DRH

Juratri (membre du PTCE Cluster jura) (Lons le Saunier)

- Matthieu Grosset, directeur général

ARES (Paris)

- Philippe Crouzet, président
- Thibault Guilluy, directeur général

La Boussole (Lille)

- Laurent Capelle, directeur de l'AJAR et de La Boussole
- Thomas Desquiens, responsable administratif et financier de l'AJAR et de La Boussole

Loin des machines (Paris)

- Sylvain Soufflet, directeur
- Marc Eric Cano : encadrant technique
- Alain Lefebvre : conseiller en insertion professionnelle

ATD Quart-Monde

- Patrick Valentin, responsable du projet « Territoires zéro chômeurs de longue durée »
- Olivier Mouquet, volontaire permanent

Lulu dans ma rue (Paris)

- Charles-Edouard Vincent, Lulu dans ma rue / emmaüs-défi

Bourgogne intérim

- Sandrine Desertot, Directrice insertion de Bourgogne intérim

Bon et Bien (Nord)

- Gaspard Lathoud, responsable RSE, McCain Europe
- Jean-Paul Stern, chargé de mission insertion, Randstad

Vinci Insertion Emploi

- Arnaud Habert, Directeur général

Projet PAPPE ACI (Rhône)

- Emmanuelle Tello, chargée de mission coordination PAPPE ACI
- Emmanuelle Buffet, chargée d'insertion, ADN Service (Lyon)
- Zâineb Torki, chargée d'insertion, régie de quartier Eureka (Lyon)

Projet Forminser (Bourgogne)

- Jessica KLAUS : Directrice de centre/Adjointe DR Bourgogne AFTRAL
- Didier TISSERAND : Responsable Antennes Régionales, AFPA Transitions Bourgogne / Franche-Comté
- Christine LEBRET : Ingénieur Conseil, AFPA TRANSITIONS

Projet « sas vers l'industrie » (Eure-et-Loire)

- Christophe Patin, directeur du foyer d'accueil chartrain et chef du projet « SAS vers l'industrie »

Projet de CDDI expérimental du groupe Archer (Drôme)

- Christophe Chevalier, Directeur d'Archer
- Raphaële D'Hérouville, DRH Archer

Fondations

Fonds agir pour l'insertion dans l'industrie (A2i) de l'UIMM

- Denis Boissard, directeur général

Fondation Vinci pour la cité

- Chantal Monvois, déléguée générale
- Emilie Perbost, responsable de projets

Fondation Alphaomega

- Martine Clavel, directrice générale
- Astrid Dutfoy, chargée d'investissement social

Fondation Agir pour l'Emploi (FAPE) GDF Suez

- Catherine Guillon, déléguée générale

Fondation de France

- Marion Ben Hammo, Responsable programmes et fondations emploi, économie sociale et solidaire, démarches participatives
- Jean-Marie Bergère, président du comité emploi

Autres interlocuteurs

AVISE

- Hughes Sibille, président
- Anne-Cécile Denis, responsable des programmes DLA et IAE

ADIE

- Catherine Barbaroux, présidente de l'ADIE

ANSA

- Sylvie Le Bars
- Florence Pion

ANACT

- Olivier Meriaux, directeur technique et scientifique

BPI

- Erik Vernant, en charge du FISO – contact téléphonique

Institut de l'Innovation et de l'Entrepreneuriat social (IIES), ESSEC

- Emeline Stievenart, chargée de mission

Cabinets ayant réalisé des évaluations dans le secteur de l'IAEAmnyos

- Julie Plassat, consultante

Pluricités

- Paul Garcia

L'autre entreprise

- Delphine Vandevoorde

Cabinet Geste

- Nicolas Desquinabo
- Liane Desseigne

Elisabeth Maurel, sociologue, retraitée de l'IEP de Grenoble

ANNEXE 1 : CHAMPS DES INNOVATIONS

- [306] La mission a recensé les différents champs dans lesquels émergent des innovations. Elle distingue des innovations de modèle économique : le développement de nouvelles activités (1), des innovations de procédés dans le déroulement des parcours : temps de travail, durée du parcours, modalités d'accompagnement etc. (2) et des innovations d'organisation : relations des SIAE avec leurs environnement économique et institutionnel (3). La mission mentionne également des innovations en dehors de l'IAE (4).
- [307] Pour dessiner ce panorama des innovations dans le secteur de l'IAE, la mission s'est appuyée sur les entretiens qu'elle a menés ainsi que sur une enquête réalisée auprès des unités territoriales des Direccte (Cf. annexe 2). Ainsi, les appréciations exprimées sur les innovations présentées ci-dessous reposent sur les appréciations formulées par les UT des Direccte et sur les entretiens que la mission a menés. Sauf mention explicite, elles ne s'appuient pas sur une évaluation.

1 INNOVATIONS DE MODELE ECONOMIQUE : LE DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES INNOVANTES

- [308] Les SIAE interviennent traditionnellement dans certains secteurs d'activité tels que l'économie circulaire, l'entretien des espaces verts, la propreté, les services à la personne ou le BTP¹⁴¹. Ainsi, le fait de développer une activité dans d'autres secteurs peut être considéré comme une démarche innovante.
- [309] Au cours de ses travaux, la mission a pu identifier le développement d'activités originales :
- *le conseil aux ménages en situation de précarité énergétique* (projet SOLENI développé par Ulisse énergie, EI de l'Isère) (Cf. encadré) ;
 - *le sanitaire et le médico-social* : à Paris, plusieurs chantiers préparent leurs salariés aux concours des métiers d'aide soignant ou d'auxiliaire de puériculture : par exemple Adage travaille avec l'hôpital Bichat, Crescendo avec des crèches et haltes garderies, Interface formation avec des EHPAD. Crescendo prépare également au métier d'agent de service hospitalier en travaillant dans des EHPAD ;
 - *l'informatique* : par exemple, Rezosocial à Paris est une entreprise d'insertion conventionnée fin 2013 qui développe une activité dans le secteur des prestations de service informatique : services informatiques, infogérance (maintenance du parc informatique, protection des données, assistance téléphonique), conseils et développement logiciel. Les salariés en insertion y sont affectés sur les métiers suivants : technicien d'intervention informatique, technicien d'assistance informatique, agent administratif ou technicien logiciel ;
 - *le numérique* : en Seine-Saint-Denis, le chantier Tremplin Numérique est un projet pilote destiné à développer l'emploi des jeunes issus des zones urbaines sensibles et des adultes bénéficiaires du RSA (10 personnes). Les nouvelles technologies numériques, d'après les porteurs de projet, permettent de proposer aux salariés une activité et des métiers créatifs qui sont à la fois valorisés, valorisants (notamment en ce qu'ils permettent des réalisations immédiates), font appel à des techniques ludiques et permettent une grande interactivité, notamment dans l'apprentissage. La nature même du support d'activité est

¹⁴¹ Ainsi, en Ile-de-France, « près des deux tiers des heures travaillées par les salariés en insertion des SIAE se concentrent dans quatre secteurs d'activité : le BTP (25%), le nettoyage hors service aux personnes - SAP (15%), les espaces verts et les services aux personnes (12% chacun) » (*Stratégie pour l'IAE en Ile-de-France, 2015-2017*, Direccte Ile-de-France, avril 2015)

ainsi un atout dans l'insertion des salariés dans la mesure où elle leur permet de dépasser des difficultés de confiance en soi et de démotivation ;

- *le vêtement* : en Seine-Saint-Denis, l'ACI Mode estime a pour activité la création d'articles de mode, notamment dédiés à un public à morphologie particulière. Au-delà de l'insertion de ses 14 salariés, il a pour but de participer au processus de revalorisation des personnes vulnérables, valides ou non valides par la création ;
- *les métiers de bouche* : à Paris, une entreprise d'insertion (Farinez-vous) a développé une activité de boulangerie artisanale et de restauration rapide. Les quatre salariés en insertion sont affectés sur des postes en production (viennoiserie et boulangerie) ou en vente ;
- *l'évènementiel* : dans le Val-d'Oise, un chantier d'insertion a pour activité le soutien à la mise en œuvre de salon, forum, job dating ou toute autre manifestation organisée par les partenaires de l'emploi. Les salariés interviennent en amont de la manifestation (organisation logistique, phoning) ainsi que le jour de la manifestation (accueil, bilans) (27 salariés).

[310] Ces innovations sont intéressantes à plusieurs titres : tout d'abord, la diversification des secteurs d'activité des SIAE leur permet *a priori* d'insérer les salariés dans des secteurs différents et donc d'avoir davantage d'emplois à leurs offrir. Elles correspondent également à une adaptation des SIAE à leur environnement économique et leur offre *a priori* de meilleures chances de viabilité et de rentabilité. Cela permet également d'insérer des publics différents. En particulier, des SIAE cherchent à développer des activités qui s'adressent traditionnellement à des publics féminins.

SOLENI : conseil aux ménages en situation de précarité énergétique

L'EI Ulisse énergie (groupe Ulisse à Grenoble) propose le service SOLENI qui consiste en un conseil aux ménages en situation de précarité énergétique. L'objectif de l'intervention est d'augmenter le confort des ménages et/ou de faire baisser leur taux d'effort. L'EI réalise d'abord un diagnostic sociotechnique (première visite) puis délivre, après analyse, des conseils personnalisés et propose l'équipement du logement avec de petits matériels économes.

Ce service est financé par les fournisseurs d'énergie, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et parfois les groupes de protection sociale. Ces derniers ont intérêt à ce que leurs clients, administrés ou locataires bénéficient de ce service car cela leur permet d'améliorer leur relation avec leurs clients, administrés ou locataires ou d'éviter des coûts indirectement liés au montant élevé des factures d'énergies de ces ménages (gestion des impayés de fluides ou de loyers, aides du FSL).

En juillet 2015, sept salariés avaient travaillé au sein de l'EI. Quatre d'entre eux en étaient sortis dont trois étaient alors en emploi et un quatrième ne parvenait pas à trouver un emploi (ce qui a suscité une réflexion sur la création d'emplois pérennes au sein de l'entreprise). L'EI cherche aujourd'hui à la fois à essaimer son projet (visites apprenantes d'autres structures, diffusion d'outils méthodologiques ou techniques) mais aussi à l'intégrer dans un PTCE (PTCE Alpen) construit autour de la filière énergétique.

Ce projet avait d'abord fait l'objet d'une expérimentation auprès de dix ménages. Cela ne représentait donc qu'un très faible nombre d'heures, ce qui empêchait les salariés en insertion d'être salariés d'une entreprise. Le projet a donc été monté en s'appuyant sur l'AI qui fait partie du groupe. Celle-ci pouvait mettre à disposition des salariés pour quelques heures seulement. Ainsi, la structure du groupe a été un élément clé pour permettre la création d'une nouvelle activité.

2 INNOVATIONS DE PROCÉDES : DES TRAVAUX POUR RENDRE LES PARCOURS AU SEIN DE L'IAE PLUS INSÉRANTS

2.1 Modulation du temps de travail hebdomadaire

- [311] Dans les ACI, le temps de travail des salariés est compris entre 20h et 35h hebdomadaires¹⁴². Des personnes en charge de l'accompagnement et de l'encadrement des salariés avaient fait le constat que la durée minimale de 20h de travail hebdomadaire était parfois trop importante pour des personnes en situation de très grande précarité, en particulier les personnes sans abri ou des personnes souffrant d'addictions.
- [312] Il leur est apparu nécessaire de proposer à ces personnes des contrats pour des durées inférieures, c'est-à-dire de quelques heures par semaine. Certaines structures (notamment Emmaüs défi à Paris ou Tapaj à Bordeaux) ont cherché un montage permettant de proposer à ces personnes de ne travailler que quelques heures par semaine. Pour ce faire, ils recourent à une association intermédiaire. En effet, celle-ci peut mettre à disposition de l'ACI un salarié pour un faible nombre d'heures (pas de limite basse s'agissant de CDD d'usage). Ainsi, le salarié en insertion est « officiellement » employé par l'AI mais travaille au sein de l'ACI. L'AI facture donc à l'ACI les heures où le salarié a été mis à disposition du chantier (potentiellement à un tarif inférieur à son tarif habituel puisqu'elle ne met en place aucune prestation d'accompagnement pour cette personne qui bénéficie d'un accompagnement par l'ACI). Ce dispositif permet aux salariés une insertion très progressive dans un milieu professionnel où ils bénéficient d'un accompagnement important. Il permet ainsi à l'IAE de s'adresser à des personnes encore plus éloignées de l'emploi avant d'augmenter progressivement le nombre d'heures travaillées par semaine jusqu'à leur permettre de devenir salariés de l'ACI.
- [313] Une autre manière de parvenir à ce type de résultats est le recours aux ateliers d'adaptation à la vie active (AAVA)¹⁴³ qui permettent aux personnes hébergées dans les CHRS d'avoir une activité professionnelle dans la limite de 80 heures par mois. Ainsi, deux CHRS de Meurthe et Moselle portant des ACI ont mis en place des AAVA. Ce dispositif permet de prendre en charge des publics très éloignés de l'emploi, qui ne pourraient pas accéder à l'IAE à leur entrée dans l'AAVA puis de leur permettre de devenir salariés de l'ACI¹⁴⁴.

¹⁴² Des dérogations sont désormais possibles. L'article 20 de la LOI n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a modifié l'article L5132-15-1 du code du travail. Il prévoit désormais que : « la durée hebdomadaire de travail du salarié embauché dans ce cadre ne peut être inférieure à vingt heures, sauf lorsque le contrat le prévoit pour prendre en compte les difficultés particulièrement importantes de l'intéressé ». Décret n° 2015-1435 du 5 novembre 2015 relatif à la durée minimale de travail en atelier et chantier d'insertion et portant diverses mesures relatives à l'insertion par l'activité économique. Dans les EI, la durée du travail est comprise entre 20h et 35h (article L5132-5 du code du travail). Les AI et les ETTI ne sont pas soumises à cette obligation de durée minimale du travail : les articles L5132-6 du code du travail pour les ETTI prévoit que « Une durée de travail hebdomadaire inférieure à la durée fixée à l'article L. 3123-14 peut être proposée à ces personnes lorsque le parcours d'insertion le justifie. » et l'article L5132-11 du code du travail pour les AI prévoit que « le salarié d'une association intermédiaire peut être rémunéré soit sur la base du nombre d'heures effectivement travaillées chez l'utilisateur, soit sur la base d'un nombre d'heures forfaitaire déterminé dans le contrat pour les activités autres que celles mentionnées à l'article L. 5132-9 ».

¹⁴³ Article R345-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que : « Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale peuvent organiser des actions ayant pour objet l'adaptation à la vie active par l'apprentissage ou le réapprentissage des règles nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle. Ces actions s'adressent à des personnes qui ne sont pas en mesure d'effectuer un travail régulier en raison d'un cumul de difficultés, notamment sociales, professionnelles ou liées à leur état de santé et qui, pour ce motif, n'ont pas vocation à bénéficier des aides à l'insertion par l'activité économique, prévues par le V de l'article L. 322-4-16 du code du travail.

Les personnes qui prennent part à ces actions reçoivent une rémunération horaire comprise entre 30 % et 80 % du SMIC attribuée par le centre, compte tenu de leurs autres ressources et du caractère de l'activité pratiquée selon qu'elle est à dominante productive ou à dominante occupationnelle. La durée mensuelle de l'action ne peut excéder quatre-vingts heures. »

¹⁴⁴ Ce montage ne devrait plus être nécessaire après la sortie du décret autorisant les ACI à déroger à la durée minimale hebdomadaire du CCDI Cf. ci-dessus note 141

[314] La nouvelle possibilité offerte permet ainsi de donner davantage de souplesse du CDDI, ce qui semble utile à l'insertion des publics en situation de grande exclusion. L'ancien montage pourrait cependant conserver un certain intérêt dans la mesure où il reste plus souple que le CDDI qui doit être conclu pour un minimum de quatre mois.

Le dispositif « premières heures » d'Emmaüs défi

Ce montage a notamment été utilisé par l'ACI Emmaüs défi qui emploie des personnes en situation de grande exclusion (principalement des personnes sans domicile fixe) pour collecter, trier et vendre des produits de seconde main. Il est apparu impossible à l'association d'employer, pour vingt heures hebdomadaires, par un contrat de quatre mois minimum, des personnes pour qui cet engagement était trop difficile compte tenu de leur mode de vie. C'est pourquoi, elle a mis en place le dispositif « premières heures ».

Le salarié travaille d'abord quatre heures (une matinée) par semaine pour Emmaüs défi. Il réalise les mêmes tâches que les salariés en insertion de la structure en commençant par celles qui requièrent le moins d'autonomie. Il est systématiquement accompagné par un maraudeur (qui ne fait pas partie d'Emmaüs-défi) qui facilite son insertion dans la structure et lui offre un accompagnement rapproché (un maraudeur pour deux salariés) en plus de celui mis en place par Emmaüs défi (constitué de l'encadrement technique commun et d'un éducateur dédié). Les salariés sont rémunérés 10€ de l'heure et payés à la fin de leur journée de travail (s'ils sont officiellement rémunérés par l'AI qui facture la mise à disposition à Emmaüs défi, l'ACI a pris l'habitude d'avancer la paie, ce qui constitue un élément de motivation fort des salariés).

Progressivement, le temps de travail du salarié augmente d'abord à huit puis à douze heures hebdomadaires avant qu'il devienne salarié de l'ACI et travaille alors 20 heures par semaine. Ce parcours dure généralement entre huit et neuf mois. Ce temps permet une insertion professionnelle progressive mais également une stabilisation de la situation du salarié. Emmaüs défi exige en effet que le salarié « premières heures » soit hébergé ou logé et en situation régulière avant d'être recruté par l'ACI.

Selon Emmaüs défi, une centaine de personnes bénéficie tous les ans du dispositif « premières heures » et environ 60% d'entre elles intègrent ensuite l'ACI.

Ce dispositif, pour lequel Emmaüs défi ne bénéficie pas du financement à l'aide au poste (puisque c'est l'AI qui est employeur et bénéficie de l'aide), ne peut exister que grâce au financement du département de Paris. Depuis 2010, celui-ci verse 380 euros par mois à la structure pour chaque bénéficiaire qui travaille au moins une heure (des compléments peuvent être versés si la personne travaille plus de 5h (100 euros) ou de 23h (350 euros)) ainsi qu'une prime forfaitaire de 500 euros lors du retour à l'emploi de la personne (généralement un CDDI avec l'ACI). Un salarié peut bénéficier du dispositif pendant un an maximum.

Ce montage est utilisé par d'autres ACI parisiens¹⁴⁵ qui bénéficient du même financement du département. Dans le cadre du plan de lutte contre la grande exclusion, le département souhaite une montée en puissance du dispositif pour qu'il passe de 75 à 300 bénéficiaires.

Le financement du département s'est d'abord inscrit dans le cadre d'une expérimentation (entre 2010 et 2013) avant d'être étendu en raison de son efficacité. Le département a mis en place des modalités de suivi détaillé : il valide les entrées dans le dispositif (au travers d'une fiche individuelle d'accès) et suit notamment tous les six mois le taux de sorties positives (33% en 2013 ; 37% à la fin du premier semestre 2015) et les démarches engagées pour chaque bénéficiaire (accès à l'hébergement ou aux soins). Le département entretient des relations étroites avec les structures puisque ses services sont fréquemment sollicités dans le cadre de la recherche d'un hébergement ou pour faire le lien entre les ACI (notamment pour qu'une personne change d'ACI).

¹⁴⁵ Atoll 75 (intégré avec une pension de famille), la chorba (restauration), la mie de pain (modèle intégré), cartons pleins, travail et vie, régie de quartier centre

2.2 Accompagnement des salariés

- [315] Beaucoup de projets des SIAE sont fondées sur l'adaptation de leur cœur de métier, à savoir l'accompagnement socioprofessionnel de leurs salariés. Pour repérer les pratiques innovantes dans ce champ, la mission s'est notamment appuyée sur les expérimentations EPIDA et « mission emploi »¹⁴⁶.
- [316] Certaines des pratiques mobilisées lors de ces expérimentations sont davantage des bonnes pratiques que des pratiques innovantes, il en va ainsi de la mise en place d'un livret d'accueil, d'un carnet de route, de référentiels métiers et compétences, de grilles d'évaluation, de simulations d'entretiens, d'ateliers collectifs¹⁴⁷, du parrainage par des chefs d'entreprise.
- [317] Certaines de ces bonnes pratiques plus innovantes méritent néanmoins d'être signalées :
- *le compagnonnage entre salariés en insertion et la mise en place de tutorat* : cela consiste à déléguer une part de la fonction d'accompagnement ou d'encadrement aux salariés en insertion les plus expérimentés afin de permettre une meilleure transmission des messages, d'établir plus facilement une relation de confiance et la responsabilisation du « tuteur » (cette pratique a notamment été mise en place par l'ACI Entreprise solidaire portée par Solid'action en Isère dans le cadre d'EPIDA) ;
 - *le développement de la représentation et de la participation des salariés en sein des SIAE* : par exemple, l'ACI Parenthèse dans la Drôme a, dans le cadre d'EPIDA, mis en place un temps d'expression hebdomadaire au cours duquel se réunissent tous les salariés en insertion pour échanger sur la vie collective et l'organisation du travail. Ils rencontrent ensuite l'équipe de permanents pour leur faire part de leurs remarques ou questions. Le même ACI a également institué une instance santé et conditions de travail, présidé par le directeur du chantier, qui réunit tous les trois mois des délégués des salariés ;
 - *les activités ayant pour objectif d'initier une réflexion des salariés sur le parcours et leur progression*¹⁴⁸ afin de reprendre confiance en eux et d'identifier les obstacles qu'ils doivent encore surmonter. Il s'agit d'une idée particulièrement développée dans les écoles de la deuxième chance (EDC). Ces structures proposent en effet un accompagnement où la relecture du parcours est un élément clé ;
 - *le recours à la pratique sportive dans le cadre de l'accompagnement*. Partant du constat que le sport est vecteur de cohésion sociale, de santé et d'insertion, un ACI du Finistère (33 salariés en insertion) a choisi de développer la pratique sportive qui doit leur permettre de progresser vers trois objectifs. D'abord un objectif éducatif : le sport permet le partage d'une pratique et de valeurs telles que l'esprit d'équipe, la solidarité, la coopération, le respect d'autrui, l'autonomie ou l'engagement. Ensuite, un objectif social : le sport est vecteur de lien social et facteur d'intégration. C'est un moyen non contraignant d'apprentissage pour soi-même (hygiène de vie, dépassement de soi, confiance en soi). Ces règles sont applicables en collectif (esprit d'équipe, respect des règles, soutien des autres dans la difficulté) et transposables dans la vie professionnelle. Enfin, un objectif sanitaire : le sport contribue à une meilleure santé physique et mentale ;

¹⁴⁶ La mission souligne que les pratiques d'accompagnement expérimentées dans le cadre de ces deux expérimentations n'ont fait l'objet que d'évaluations qualitatives. Il n'est aujourd'hui pas possible de savoir si elles ont un effet positif sur l'insertion professionnelle des salariés.

¹⁴⁷ Notamment des ateliers ayant pour thèmes : « prendre conscience de l'importance du bien-être physique et psychique dans son parcours d'insertion et du potentiel mobilisable pour le développer », « accès aux droits », « prendre soin de soi »

¹⁴⁸ Par exemple, *l'analyse pratique en situation de travail* (APSP) : un accompagnement de ce type a été mis en place par le foyer Notre Dame des Sans Abris dans le Rhône, dans le cadre d'EPIDA. Il consiste en une analyse du poste de travail qui conduit à l'élaboration d'un référentiel des tâches liées au poste et en une évaluation de la maîtrise de ces tâches par le salarié qui permettent de déterminer sa progression ou la *méthode de reconnaissance des acquis de l'expérience* (RAE) : pédagogie particulière qui vise à permettre au salarié de réfléchir sur son parcours et de prendre conscience et de valoriser ses capacités et compétences et ainsi à construire et présenter son projet professionnel.

- *la mise en place d'ateliers de socio-esthétique* : au cours de l'expérimentation groupes d'insertion, Vitamine T a mis en place des ateliers de socio-esthétique qui ont pour double objectif d'améliorer la confiance en eux-mêmes des salariés en insertion et de leur faire comprendre quels sont les attendus des employeurs en ce domaine ;
- *la reconnaissance des savoir-faire professionnels (RSFP)* : au cours de l'expérimentation « mission emploi »¹⁴⁹, l'ACI Frip'Vie du Doubs a mis en place une démarche de RSFP qui consiste en la délivrance aux salariés d'un document d'évaluation des savoir faire par une entreprise et d'une attestation de compétences de la Direccte à l'issue d'une formation collective et d'un « stage » en entreprise (immersion). D'après l'évaluation réalisée¹⁵⁰, cette démarche est facteur d'estime et de confiance en soi pour les salariés en insertion et a un fort impact sur leur motivation (notamment pour suivre une formation d'apprentissage de la langue française).
- *la mise en place d'un dispositif dédié à la mobilité des salariés*. En Haute-Corse, une plateforme mobilité (structure associative) a été créée pour développer l'autonomie des personnes dans la recherche et le maintien dans l'emploi. Cette plate-forme compte des personnels recrutés et formés pour répondre spécifiquement aux besoins des salariés de l'IAE. Ainsi, la plate-forme réalise notamment des diagnostics mobilité, a créé un guide mobilité, a mis en place des transports solidaires et étudie la possibilité de créer un garage solidaire. L'ensemble des salariés en insertion peuvent bénéficier des prestations et outils. Toutes les SIAE du département connaissent et utilisent cette plate-forme qui a un impact déterminant sur la recherche et le maintien dans l'emploi. Elle bénéficie de nombreux soutiens financiers (FDI, BOP 103, financement politique de la ville, pôle emploi, FEJ, conseil départemental, conseil régional).

[318] Certaines SIAE développent des actions spécifiques aux publics auxquels elles s'adressent : des seniors qualifiés, des personnes handicapées¹⁵¹, des jeunes vivant dans les quartiers politique de la ville¹⁵² ou des personnes sous main de justice¹⁵³.

¹⁴⁹ Il s'agit de l'expérimentation, grâce à des crédits du FDI, du renforcement des missions emploi des SIAE. Cette expérimentation a été menée dans quatre départements où les UT Direccte ont sélectionné des projets qui ont bénéficié de financements spécifiques pour mettre en place des actions visant notamment à professionnaliser la fonction d'insertion dans l'emploi des SIAE et ainsi à améliorer les taux de retour à l'emploi des salariés en insertion (lancée en 2011).

¹⁵⁰ L'expérimentation « mission emploi » a fait l'objet d'un rapport d'évaluation et de capitalisation, réalisé par le cabinet Pluricité en juillet 2013. Il s'agit d'une évaluation qualitative accompagnée d'éléments de bilan.

¹⁵¹ Concernant les personnes handicapées, qui font partie des publics cibles de l'IAE, certaines structures cherchent particulièrement à les recruter. Par exemple, en Haute-Corse, l'association A Murza Cap Emploi vise l'accès à l'emploi en SIAE des personnes dont la qualité de travailleur handicapée est reconnue. Pour cela, elle réalise un diagnostic préalable, adapte des postes de travail et accompagne les personnes au sein des SIAE. Plus généralement, dans le département de la Manche, l'AGEFIPH a financé en 2014 la formation de 11 référents, au sein des SIAE, afin de créer des conditions favorables à l'intégration des personnes handicapées dans les ACI en construisant un accompagnement et un encadrement appropriés en vue de leur insertion durable dans l'emploi. L'objectif à terme est d'augmenter le nombre total de personnes handicapées accueillies au sein des ACI.

¹⁵² Concernant les jeunes vivant dans des quartiers politiques de la ville, plusieurs projets visent à favoriser leur accès à l'IAE. Par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, un projet vise à permettre à ces jeunes de bénéficier d'un parcours qualifiant en travaillant leur mobilité, la découverte des métiers de la filière verte, développement durable (nettoyage des rivages, location et entretien de vélos à assistance électrique, participation à des animations sportives et culturelles) et en favorisant la cohésion de groupe.

¹⁵³ Concernant les personnes sous main de justice, il existe des SIAE dont c'est l'activité principale. Par exemple, l'ETI GRET intérim à Lyon a mis en place un accompagnement spécifique (via l'association puis l'ETI) qui a permis de nouer un partenariat avec Renault Trucks conduisant à l'embauche régulière d'intérimaires pour de longues périodes. Selon l'ETI comme Renault Trucks, la réussite de ce partenariat tient aux relations de confiance développées entre les deux structures et avec chacune des personnes concernées. Ainsi, la CIP de GRET intérim se rend très régulièrement sur le poste de travail de l'intérimaire pour échanger avec lui et avec son supérieur hiérarchique afin d'identifier d'éventuelles difficultés. La DGEFP travaille actuellement à l'adaptation de l'IAE au milieu pénitentiaire avec l'idée de pouvoir mettre en place des parcours qui commencent en prison et continuent au sein d'une SIAE. Cela impose toutefois d'adapter le fonctionnement de l'IAE aux règles relatives au travail en prison où le code du travail ne s'applique pas (DC n° 2015-485 QPC 25/09/2015).

- [319] Au-delà de ces bonnes pratiques, la mission signale trois champs de réflexion dans lesquels des SIAE ont développé des actions innovantes.
- [320] Le premier d'entre eux est la question de l'usage de diagnostics détaillés afin de concevoir des parcours sur mesure. Solid'action dans l'Isère, qui porte un ACI (mais également un AAVA et un CHRS) travaille ainsi à l'élaboration d'outils de diagnostic : grilles d'évaluation, test des compétences lors d'un stage qui doit avoir lieu au cours des 6 premiers mois du parcours d'insertion, tests psychotechniques sur l'habileté, la personnalité, les aspirations (inspirés de tests RH d'une entreprise d'intérim). Idéalement, Solid'action imagine que l'on pourrait disposer d'un diagnostic complet des besoins de chaque salarié en insertion. Le diagnostic serait réalisé par une structure dédiée et permettrait d'orienter le salarié dans la structure qui lui convient le mieux et surtout de bénéficier d'un accompagnement aussi adapté que possible à ses besoins. La rémunération de la structure serait fonction de l'accompagnement mis en œuvre. Le diagnostic pourrait également être utilisé pour décider du renouvellement ou non de l'agrément à l'issue des deux années de parcours (pratique dérogatoire sans encadrement réglementaire à l'heure actuelle) ;
- [321] La deuxième réflexion porte sur l'intérêt d'un accompagnement à l'issue du parcours d'insertion. Une fois que le salarié a quitté la SIAE, il ne bénéficie plus d'accompagnement, or cela lui est souvent nécessaire (dans une logique d'accompagnement à la prise de poste) et l'est également pour l'entreprise qui l'embauche. Ainsi, dans le cadre de l'expérimentation Convergence, l'accompagnement des salariés s'est poursuivi un an après leur sortie de la SIAE. La fondation Vinci insiste sur le caractère déterminant du profil ou la formation de la personne chargée du suivi qui doit avoir bien compris les enjeux et contraintes de l'entreprise ainsi les pré requis du poste pour désamorcer les situations difficiles. Si cette innovation n'a pas été évaluée en tant que telle, il semble à la mission qu'il s'agit d'un élément important de nature à stabiliser les parcours. Cela fait également écho à plusieurs autres initiatives dont l'expérimentation de la « prestation de suivi dans l'emploi ». Il s'agit d'un financement du FPSPP qui sera alloué à des agences de pôle emploi et à des SIAE afin d'accompagner pendant 3 mois des personnes qui reprennent un emploi¹⁵⁴. Par ailleurs, Adecco insertion propose cette prestation aux employeurs : l'idée étant d'accompagner l'entreprise davantage que le salarié. La fondation de France a également réalisé un appel à projet sur ce thème qui l'a conduite à accompagner 15 projets de structures (associations, entreprises, groupements d'employeurs et pas uniquement des SIAE) relatifs à l'accompagnement vers et dans l'emploi.
- [322] Enfin, l'expérimentation Convergence pose également une question plus générale celle de l'unité de l'accompagnement : à la fois sa continuité dans le temps et son caractère global. En effet, le référent emploi change selon le statut de la personne (suivie par un conseiller pôle emploi, la mission locale, la SIAE et souvent plus personne une fois inséré sur le marché du travail « classique ») et d'autres personnes interviennent dans son suivi social (logement notamment). La question de savoir si un référent unique ne serait pas utile mérite d'être approfondie. La mission estime que, s'il doit y avoir une seconde phase à l'expérimentation Convergence, ce point pourrait être traité. Pour Emmaüs-Défi, un accompagnement global nécessite de disposer d'une base de données qui regroupe l'ensemble des informations nécessaires (décloisonnement et partage de l'information).

¹⁵⁴ Une prestation de même type était réalisée par l'ANPE. Elle avait entraîné des difficultés dans la mesure où l'accompagnement de la personne dans l'entreprise conduisait à une forme de stigmatisation, voire de suspicion qui freinait son intégration.

2.3 Formation des salariés en insertion

[323] Les SIAE ont également développé des innovations relatives à la formation des salariés. La formation en elle-même n'est pas une innovation, elle fait partie des obligations de tous les employeurs et la circulaire de 2008 qui traite des modalités de conventionnements des SIAE¹⁵⁵ prévoit que le projet d'insertion, sur lequel se fonde le conventionnement, prenne en compte la formation des salariés et s'appuie sur les éléments de référentiels présentés en annexe 2 de la circulaire. Pour autant certaines SIAE ont mis en place des modalités innovantes de formation afin de répondre aux enjeux spécifiques à ces structures.

Tableau 9 : Référentiel relatif à la formation des salariés en insertion

Axe n° 3 : la formation des salariés en insertion		
Objectifs globaux :		
Outre une productivité accrue dans le poste occupé au sein de la SIAE, améliorer l'employabilité des salariés en insertion en développant des compétences débouchant sur l'emploi.		
Fonctions	Actions	Compétences et outils requis
Formation des salariés en insertion	Identifier les besoins en formation des salariés à partir du diagnostic et des entretiens	
	Elaborer des plans individuels de formation (dispositions légales)	Connaissance du mode de fonctionnement des dispositifs de la formation professionnelle continue et de l'offre de formation du territoire
	Informers les salariés des différentes modalités de formation et les accompagner	Partenariat et suivi avec les organismes dispensateurs de formation
	Réaliser des formations en interne (adaptation au poste et savoirs de base)	Qualification des encadrants techniques
	Mobiliser l'offre de formations externes (savoirs de base et formation pré-qualifiantes) et réaliser une évaluation de ces formations dans le cadre d'entretiens	Partenariats avec Conseil régional, conseil général, mobilisation des OPCA

Source : Annexe 2 de la circulaire n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique

[324] La spécificité des SIAE est d'abord de présenter un fort besoin de formation car leurs salariés sont peu qualifiés¹⁵⁶ mais d'avoir un accès difficile à celles-ci. L'accès aux formations est difficile à la fois en raison des besoins spécifiques de formation (qui ne correspondent pas à l'offre), des difficultés d'organisation des SIAE et du manque de moyens financiers.

[325] Tout d'abord, l'offre de formation ne correspond pas toujours aux besoins des salariés en insertion. En effet, les pré-requis des formations sont souvent déconnectés des compétences des salariés de l'IAE. Par exemple, beaucoup de formations sont inaccessibles aux personnes analphabètes ou illettrées. Souvent, les tests d'entrée en formation ou même les méthodologies utilisées ne conviennent pas aux salariés en insertion.

¹⁵⁵ Circulaire DGEFP n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique

¹⁵⁶ les salariés en insertion sont souvent peu qualifiés (36% ont une formation de niveau inférieur au CAP-BEP, 47% une formation de niveau CAP-BEP et 17% une formation de niveau baccalauréat ou plus ; source : *Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique, Profil, accompagnement et situation à la sortie*, DARES, mars 2014) ce qui contribue à leur difficultés d'insertion professionnelle.

- [326] Ensuite, les SIAE ont des difficultés à la fois à gérer l'absence des salariés en formation et à identifier et organiser les parcours de formation adéquats. Les permanents des SIAE ne sont pas toujours formés aux problématiques de la formation et trouvent difficilement des solutions à leurs besoins.
- [327] Enfin, les SIAE ont des besoins de formation supérieurs aux moyens dont elles disposent. Cette difficulté est d'autant plus ardue à résoudre que les salariés des SIAE suivent des formations qui correspondent à leur projet professionnel mais sont déconnectées de leur travail au sein de la SIAE. La SIAE finance donc alors la formation de salariés qui ne resteront pas dans la structure et des formations à des métiers qui ne sont pas les siens. S'il s'agit bien de la vocation d'insertion des SIAE, le financement de la formation est problématique si elles ne peuvent pas faire appel à des fonds mutualisés alors qu'elles forment « pour les autres entreprises » du secteur ou de la région.
- [328] Or, la réforme de la formation professionnelle¹⁵⁷ aurait, selon les interlocuteurs de la mission, aggravé les difficultés de financement et mettrait en danger les actions de formation mises en place par les SIAE. En effet, la réduction de la contribution aux OPCA (0,55% de la masse salariale pour les entreprises de moins de 10 salariés et 1% pour les autres alors que, précédemment, les entreprises de plus de 20 salariés versaient une contribution de 1,6%) limite la mutualisation des fonds au sein des OPCA, dont bénéficiaient les SIAE. Les ACI sont d'autant plus en difficulté que la contribution de nombre d'entre eux a augmenté du fait de la comptabilisation dans les effectifs et dans la masse salariale des CDDI, alors que les CUI-CAE ne l'étaient pas.
- [329] Si certains OPCA parviennent à mobiliser des fonds sur des dispositions qui bénéficient aux SIAE (c'est notamment le cas du FAFTT¹⁵⁸ au travers des dispositifs spécifiques de CDPI ou de CIPI), les contraintes sont plus fortes pour les SIAE affiliées à d'autres OPCA, à UNIFORMATION notamment. Il n'est notamment pas prévu que les SIAE puissent mobiliser les OPCA des branches dans lesquels leurs salariés ont vocation à s'insérer (peu de partenariats inter-OPCA). Quant aux fonds du FPSPP¹⁵⁹, ils ne sont pas destinés prioritairement aux salariés en insertion, ce qui en rend l'usage difficile (même si des projets *ad hoc* peuvent être financés). De même, les SIAE cherchent fréquemment à faire accéder leurs salariés aux formations de Pôle emploi en tant que stagiaires de la formation professionnelle (avec suspension de l'agrément), ce que seules certaines agences acceptent de faire¹⁶⁰.
- [330] Ainsi, certaines SIAE ont mis en place des actions innovantes dans le domaine de la formation pour répondre à leurs difficultés à trouver une offre adéquate ou des financements suffisants. La mission a en particulier eu connaissance de :
- la mutualisation de l'ingénierie ou des moyens de formation.
 - Par exemple, un plan de formation mutualisé entre les ACI a été mis en place dans le Rhône afin de faciliter l'accès des salariés en insertion à des formations adaptées à leurs besoins et de sécuriser leur financement (Cf. encadré PAPPE-ACI).
 - En Bourgogne, la Direccte et les UT ont piloté la mise en place de l'action FORMINSER. Partant du constat de la difficulté à faire entrer les salariés de l'IAE dans des parcours de formation longs, elle a chargé Afpa transitions d'identifier des métiers de débouchés pour les salariés de l'IAE auprès d'employeurs potentiels et

¹⁵⁷ LOI n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

¹⁵⁸ De plus, l'articulation entre le FAFTT, le fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT) et le fonds de sécurisation des parcours intérimaires permet de mobiliser davantage de financements et de prévoir des articulations spécifiques qui permettent de mieux répondre aux besoins des SIAE, notamment en finançant également l'accompagnement (garde d'enfant ou logement financés par le FASTT).

¹⁵⁹ La mission n'a pas investigué cette question qui n'entre pas dans le cadre de la commande qui lui a été passée.

¹⁶⁰ L'accord cadre signé entre l'Etat, Pôle emploi et les réseaux de l'IAE en mars 2015 prévoit en revanche de « favoriser la mise en œuvre de POE individuelle ou collective au cas par cas en fonction des besoins identifiés des salariés, en particulier en cours et en fin de parcours ».

de mettre en place un parcours de formation pour qu'ils puissent effectivement y accéder. Il convenait d'apporter des réponses aux trois freins à la mise en place de ces formations : leur accessibilité aux salariés (méthode pédagogique, lien avec le projet professionnel, motivation), la capacité des structures à les suivre (gestion des absences des salariés en formation, suivi des salariés, accompagnement à la mobilité notamment) et leur capacité à les financer. L'Afpa transition a ainsi conçu, avec un organisme de formation, un parcours essentiellement pratique (85% de la formation avec un stage inclus) au métier de préparateur de commande, au cours duquel les salariés en insertion bénéficiaient d'un suivi individuel (par la formatrice et par les chargés d'insertion de la SIAE). L'OPCA a dû mobiliser différents leviers de financement selon les structures, principalement des contrats de professionnalisation mais également les fonds mutualisés pour les salariés des AI. Ces financements ont été abondés par les UT (via des CPE), les PLIE et pôle emploi. En 2015, sur les 11 personnes ayant suivi la formation, 2 ont abandonné, tous les autres ont obtenu le diplôme. En 2016, le projet sera étendu à deux autres départements de la région (Yonne et Côte d'Or).

- Dans le Cantal, une association mutualise les moyens financiers nécessaires au financement des parcours de formation des salariés en insertion de plusieurs SIAE et promeut les métiers en tension auprès des salariés en insertion. L'objectif est de parvenir à former les salariés aux compétences dont ont besoin les entreprises locales. Ce projet repose sur un partenariat avec les branches professionnelles, les OPCA, le conseil régional, le conseil départemental et le PLIE. 192 salariés ont ainsi déjà bénéficié du dispositif, 66% d'entre eux ont eu une sortie dynamique au terme de leur parcours.
- En Picardie, a été créée une plateforme régionalisée de formation des CDDI. Mise en place à l'initiative du département de l'Aisne, elle est aujourd'hui portée par la DIRECCTE qui vise à l'étendre à l'ensemble de la région. Cette plate-forme permet à la fois de mettre en place des projets de qualification vers des emplois existants dans les bassins d'emplois locaux (notamment formation CACES, préparateurs de commande, gestionnaire de stocks) et de réunir des financements (Etat, FSE, AGEFIPH notamment).
- *la création d'organismes de formation au sein des ACI* pour pouvoir développer des produits de formation spécifiques (par exemple sur les savoirs de base et les comportements attendus en entreprise) ou la mise en place de partenariats forts avec des organismes de formation afin d'obtenir des formations sur mesure (par exemple, en utilisant le support métier pour l'acquisition des savoirs de base comme le fait Bourgogne intérim pour le CQP agent de propriété) ;
- *la création d'une certification de qualification professionnelle* par un réseau de SIAE qui doit permettre la professionnalisation des salariés en insertion et la reconnaissance des compétences acquises afin de faciliter leur insertion (Cf. encadre CQP salarié polyvalent de chantier école) ;
- *l'organisation de formations correspondant aux besoins des entreprises du territoire* : en particulier, le fonds « agir pour l'insertion dans l'industrie » de l'UIMM finance de nombreux projets de formation des salariés et de découverte des métiers qui leur ouvrent la voie vers des formations qualifiantes (après la sortie du parcours d'insertion). Selon la même logique, Bourgogne intérim, une ETTI, forme ses salariés, en alternance aux besoins des entreprises utilisatrices. L'entreprise utilisatrice a donc particulièrement intérêt à recruter un salarié en insertion puisqu'il est formé par l'ETTI, qui supporte l'ingénierie et les coûts de formation (et principalement le travail de recherche de financements, auprès du conseil régional, de l'Agefiph ou encore du FPSPP, pour la part qui n'est pas prise en charge par l'OPCA). Après avoir engagé l'intérimaire, l'entreprise utilisatrice peut le recruter en CDI.

- *la création de chantiers qualifiants*. Les chantiers qualifiants utilisent une activité support dans le but de qualifier, sur tout ou partie d'un titre professionnel, les salariés en insertion. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, un chantier a été créé pour former au titre d'assistant de vie aux familles (ADVF) (12 personnes). Il prend appui sur des crèches d'insertion gérées par le porteur de chantier. D'une durée de 10 mois, le chantier comporte une alternance entre formation en centre (4 mois) et période d'application en crèche (le plus souvent celle de leur employeur) ou dans des structures pour personnes âgées. Par ailleurs, les salariés concernés peuvent faire garder leur enfant en crèche pendant la durée du chantier¹⁶¹. De même, à Paris, l'ACI Loin des machines a pour objectif de conduire ses salariés à valider le diplôme d'assistant en technologies numériques audiovisuelles. L'activité du chantier consiste en la création de supports de communication numérique (sites internet, affichage dynamique) et la réalisation de documents audiovisuels pour la SNCF et « Logis Transports » (filmer, monter). Le diplôme (Université de Paris VIII) obtenu par les salariés bénéficie d'une réelle reconnaissance dans le secteur. Le contenu de la formation (330h) en a été élaboré par l'ACI et l'Université y apporte une caution scientifique.

Le dispositif PAPPE-ACI (Parcours Professionnel Pour l'emploi dans les ACI) dans le Rhône

Ce dispositif, créé en 2008, a pour but de permettre l'accès à l'emploi par la qualification, préqualification, ou remise à niveau du socle de compétences au travers d'actions de formation collectives. Il s'agit d'un plan de formation mutualisé entre les 22 ACI du département. Il est géré par la FNARS Rhône (pour la partie opérationnelle) et l'Agefos-PME (pour la partie financière).

Ce dispositif facilite l'accès à la formation des salariés des ACI pour deux raisons :

- d'abord parce que la mutualisation des besoins permet d'identifier un besoin qui incite les organismes de formation à proposer des formations spécifiques qui correspondent au PAPPE-ACI et qui ne pourraient être proposées en l'absence d'un nombre minimal de stagiaires ;
- Ensuite parce que le dispositif bénéficie de financements spécifiques (notamment des financements d'Uniformation ou Agefos-PME, du conseil régional, du FPSPP et du FSE).

Ce sont ainsi 23 425 heures qui ont été réalisées en 2014 pour former les salariés à la fois à des savoirs fondamentaux (notamment la lutte contre l'illettrisme), mais aussi à l'informatique, la communication professionnelle ou à des qualifications (modules qualifiants ou pré-qualifiants). Environ un tiers des salariés des 22 ACI en auraient bénéficié.

Même s'il ne permet pas de couvrir tous les besoins exprimés, le dispositif permet de faciliter l'accès à la formation. Il présente également l'avantage de créer des liens entre ACI (notamment entre les CIP qui ne se rencontrent qu'à de rares occasions). Cependant, la concentration des formations à Lyon peut rendre leur accès difficile aux salariés des ACI qui en sont géographiquement éloignés.

Le succès du dispositif a entraîné sa duplication dans d'autres départements de la région Rhône Alpes.

¹⁶¹ L'UT signale qu'il faudrait trouver un moyen de sécuriser juridiquement le modèle (une « innovation » assez ancienne)

La certification de qualification professionnelle (CQP) salarié polyvalent

Le réseau Chantier école a mis en place une expérimentation qui vise à tester les effets de la formation des salariés en insertion à une CQP salarié polyvalent, dont il a été reconnu organisme certificateur par la branche. La certification est accessible à tous les salariés polyvalents dont les structures relèvent de la branche ACI et qui souhaitent faire reconnaître leur maîtrise d'un socle de compétences en matière de savoirs de base, savoir être, savoirs procéduraux et professionnels liés à une situation de production.

L'expérimentation a débuté en février 2013 et s'achèvera à la fin de l'année 2015. Le dispositif repose sur une alternance entre des apprentissages en situation de production, des apprentissages en salle et des périodes d'immersion en entreprise. Il compte quatre modules de formation : compétences clés, sensibilisation aux technologies de l'information et de la communication, prévention des risques, santé et sécurité au travail et capacités et compétences professionnelles liées au support de production du chantier d'insertion. Cette formation est financée par UNIFORMATION dans le cadre de période de professionnalisation (ce qui est possible depuis la loi du 5 mars 2014). Elle est validée par un jury, composé par un représentant de chantier école (en tant qu'organisme certificateur) et un professionnel d'une entreprise, qui examine un dossier de preuve (livret de suivi des compétences, fiches d'expérience etc.) et une épreuve en situation de production (réalisation d'un acte technique) et un entretien individuel avec le stagiaire.

En avril 2015, 2685 salariés avaient suivi tout ou partie de la formation (cela a représenté près de 460 000 heures de formation) mais seulement 706 ont été présentés au CQP qui a été obtenu par 90% d'entre elles. Les ACI ayant pris part au projet (environ 70) avaient en effet choisi d'inscrire l'ensemble de leurs salariés au CQP, même ceux qui n'iraient pas jusqu'au bout.

Pour les expérimentateurs, ces résultats sont positifs. Ils notent également l'intérêt de faire participer des professionnels du territoire au jury, ce qui est un bon moyen de tisser des liens de confiance avec les entreprises. Ils sont par contre inquiets de la pérennisation du dispositif. Les financements d'UNIFORMATION se réduisant (financement à hauteur de 6,9M€).

Le réseau prévoit également la mise en place en 2016 de deux autres CQP à destination du personnel d'encadrement des ACI : encadrants sociaux (70h) et formateurs en situation de production (140h).

2.4 Professionnalisation des structures (et démarche qualité)

- [331] La mission a également repéré des innovations qui visent la professionnalisation des SIAE. Il convient de préciser que les SIAE et leurs réseaux ne les présentent pas directement comme des innovations.

- [332] Ainsi, toutes les expérimentations étudiées par la mission (*Cf. infra*) ont permis de professionnaliser les SIAE dans la mesure où elles ont été l'occasion de mettre en place de nouveaux outils de suivi et d'accompagnement des salariés, voire de développer des systèmes d'information complets. Une autre question plus transversale est celle du positionnement des encadrants techniques et sociaux entre une fonction sociale et une fonction d'emploi. Ainsi, l'expérimentation groupe d'insertion a permis aux SIAE concernées de passer d'une logique d'accompagnement social à une logique de coaching professionnel, qu'ils jugent plus profitable¹⁶². Il serait ainsi pertinent d'étudier le contenu des formations des CIP principalement, pour le cas échéant, le faire évoluer.
- [333] Par ailleurs, plusieurs réseaux proposent à leurs structures adhérentes de s'engager dans une démarche qualité. Ce type de démarche permet de mobiliser les SIAE autour d'une amélioration de ses pratiques et une professionnalisation de son activité (notamment en ce qui concerne la traçabilité).
- [334] Ainsi, la fédération des entreprises d'insertion (FEI) a mis en place un label (avec une certification AFNOR) qui atteste de la qualité de l'accompagnement mis en place par les structures sans pour autant homogénéiser celui-ci. Ainsi, chaque entreprise doit formaliser son projet social et la labellisation vise à prouver que l'entreprise le respecte. Ce projet, initié en 2011, a conduit à la certification de 80 entreprises (en juin 2015). Certaines SIAE, adhérentes à la COORACE, ont choisi de réaliser un « audit cèdre » (ISO 9001) qui permet également d'accéder à une certification.

2.5 Durée de l'agrément

- [335] L'agrément délivré aux salariés en insertion est de 24 mois, pourtant certaines structures ont eu le sentiment que ces deux années, par ailleurs souvent interrompues, ne suffisaient pas toujours aux salariés les plus éloignés de l'emploi pour développer tous les atouts nécessaires à leur insertion sur le marché du travail. Certains ACI estimaient ainsi nécessaire de mettre en place des parcours plus longs pour lever davantage de freins à l'emploi et ainsi améliorer les chances des salariés en insertion de retrouver un emploi.
- [336] Certains salariés peuvent déjà bénéficier de parcours supérieurs à 24 mois. En effet, l'article L5132-15-1A du code du travail prévoit deux dérogations :
- « à titre dérogatoire, ces contrats peuvent être renouvelés au-delà de la durée maximale prévue en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. La durée de ce renouvellement ne peut excéder le terme de l'action concernée » ;
 - « à titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion, quel que soit leur statut juridique, durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue ».
- [337] En dehors de ces cas, les agences de Pôle emploi chargées de l'agrément ont pris l'habitude, en coordination avec les UT, d'accorder – au cas par cas – des dérogations et de prolonger les agréments¹⁶³. Les agences ont une appréciation différente de la possibilité d'accorder ces dérogations, ce qui appelle des précisions dans une future instruction (ce que prévoit Pôle emploi) et la création d'une base légale à ces dérogations.

¹⁶² Décrit comme le passage d'une posture d'empathie globale à un système de questionnement directif qui vise à surmonter les obstacles immédiats d'accès à l'emploi davantage qu'à initier un mouvement du salarié. Il s'agit de développer les atouts face à l'emploi des salariés.

¹⁶³ Pôle emploi ne dispose pas de données relatives au nombre de prolongations d'agrément.

- [338] Du point de vue de certains ACI, ce dispositif n'est pas satisfaisant car il ne permet pas d'envisager des parcours dans le long terme. La fin des deux années de CDDI est une échéance qui empêche les salariés comme les chargés d'insertion de mettre en œuvre des actions dont la conclusion dépasserait le terme du contrat. Cette échéance serait d'autant plus problématique que le parcours de certains salariés est interrompu (abandon, hospitalisation, incarcération) sans que le contrat ne soit suspendu. Certains salariés ne bénéficieraient que d'un court temps d'accompagnement effectif.
- [339] Deux expérimentations (EPIDA et Convergence¹⁶⁴) ont été conduites afin d'évaluer les effets d'un allongement du contrat de 2 à 5 ans. L'effet de cet allongement n'a pas fait l'objet d'évaluations quantitatives. Les expérimentations laissent cependant penser que cet allongement permet à certaines personnes des résultats d'insertion meilleurs que si elles n'avaient bénéficié que d'un agrément de deux ans. Dans les deux cas, l'allongement de la durée du parcours était soumis à des évaluations régulières par des commissions de renouvellement (tous les six mois) qui permettaient à la structure de s'interroger, au cas par cas, sur les bénéfices à attendre de l'allongement. Cet examen régulier permet de maintenir la dynamique du parcours.

2.6 Création d'emploi durable

- [340] Au-delà de la question de la durée du parcours d'insertion, se pose la question de savoir si l'IAE peut toujours jouer un rôle de sas et s'il n'est pas illusoire de considérer que tous les salariés en insertion ont vocation à s'insérer sur le marché du travail à l'issue de leur parcours. Plusieurs structures portant des SIAE ont ainsi choisi d'offrir des CDI à certains de leurs salariés. Le fait pour ces structures de créer de l'emploi durable sur le même support d'activité que l'IAE est parfois désigné par le terme « entreprise insérante ».
- [341] Les SIAE qui choisissent d'offrir des emplois durables le font parce qu'elles et leurs salariés considèrent qu'ils ne pourront pas trouver d'emploi de droit commun soit qu'ils continuent à avoir besoin d'un accompagnement socioprofessionnel, soit qu'ils ne parviennent pas à trouver d'emploi dans leur bassin d'emploi (cela peut notamment être le cas des seniors ou de bassins d'emploi sinistrés). Cependant, certaines SIAE considèrent qu'il est difficile, concrètement et en principe, d'identifier des personnes qui ne seraient pas employables, ce qui – selon elles – reviendrait à reconnaître un handicap social. D'autres choisissent de proposer des CDI pour des motifs qui ne sont pas liés à l'employabilité du salarié, c'est-à-dire que certaines SIAE estiment que le CDDI est précarisant et que proposer des CDI est une manière d'offrir davantage de stabilité et de sérénité à des salariés pour lesquels il s'agit d'un élément essentiel.
- [342] La création d'emplois durables par les structures porteuses peut consister en des CDI, qui ne bénéficient pas de financement public spécifique, ou en un agrément d'EA (entreprise adaptée) qui recrute uniquement des personnes disposant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé.
- [343] Ce fonctionnement correspond à celui des coopératives italiennes ou belges, souvent citées en exemple. Elles emploient à la fois des salariés de droit commun et des salariés en insertion, le fait de regrouper au sein d'une même structure les deux types d'emploi permettrait de faciliter la transition.

¹⁶⁴ EPIDA est portée par le Secours catholique dans la région Rhône Alpes et Convergence par Emmaüs défi à Paris, toutes deux font l'objet d'annexes à ce rapport (annexes 5 et 6).

- [344] Au cours de ses travaux, la mission a rencontré plusieurs SIAE qui ont fait ce choix, notamment les Ateliers du bocage dans les Deux-Sèvres. Il s'agit d'une association d'Emmaüs spécialisée dans la collecte et le réemploi des équipements électroniques et bureautiques. Cette association porte à la fois une EI (32 postes), une EA (12,5 postes) et une « entreprise insérante » dont les salariés sont recrutés en CDI (ils sont une centaine). Aux ateliers du bocage, les salariés de droit commun, ceux de l'EI et de l'EA travaillent ensemble dans les mêmes équipes (même si les responsabilités peuvent être différenciées selon le degré d'autonomie des salariés). Historiquement, elle a recruté via l'EI des compagnons d'Emmaüs auxquels elle a proposé, en cours ou en fin de contrat, des CDI. Elle a bénéficié pour cela d'un soutien financier du conseil régional pendant six ans. L'association, faisant actuellement face à des difficultés économiques, ne recrute désormais plus sur des contrats de droit commun.
- [345] Certaines SIAE, comme Juratri, ont également créé des emplois durables parce qu'elles ne pouvaient obtenir un conventionnement pour un plus grand nombre de postes. De même, le groupe Arès a créé Arescop où travaillent des seniors sous divers statuts (CDDI prorogé, CDI, emploi tremplin). Cette structure dépend financièrement de la péréquation opérée au sein du groupe.
- [346] Les SIAE peuvent également contribuer à la création d'emploi durable en faisant partie de regroupements locaux. Cela répond au besoin de création d'emplois durables pour des personnes qui n'ont plus besoin d'accompagnement spécifique mais ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail. Le rapprochement d'une SIAE avec d'autres structures (notamment de l'ESS) au sein d'un PTCE par exemple peut alors faciliter la création d'emplois durables accessibles aux salariés en insertion. Ainsi, la participation d'une SIAE à un PTCE fondé sur une filière, comme Alvéole sur la filière bois, peut permettre aux salariés en insertion de trouver un CDI plus aisément.
- [347] Cette pratique de mixité des publics au sein de la structure ne demande aucun aménagement juridique. En revanche, se pose la question d'un éventuel soutien financier des SIAE. En effet, les personnes en CDI ont souvent besoin d'un accompagnement comparable à celui des salariés en insertion et ne sont pas toujours plus productives qu'elles. L'absence de subvention publique liée à ces contrats peut potentiellement entraîner des difficultés économiques pour les structures, notamment pour celles qui bénéficient du haut niveau de financement public (les ACI). Ainsi, le COORACE demande la mise en place d'une aide dégressive à l'embauche en CDI dans les SIAE.

3 INNOVATIONS D'ORGANISATION : DE NOUVELLES RELATIONS ENTRE STRUCTURES, AVEC LES ENTREPRISES OU AVEC LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

3.1 Relations entre structures : regroupements ou ensembliers

- [348] La mission a repéré des pratiques innovantes tenant à la manière dont les acteurs de l'IAE fonctionnent entre eux sur un territoire qu'il s'agisse de rapprochements pour conduire un projet commun (3.1.1), de regroupements de structures (3.1.2) ou d'inscriptions au sein d'un PTCE avec d'autres SIAE (3.1.3). L'ensemble de ces rapprochements, plus ou moins intégrés, permet aux SIAE de disposer d'une taille critique pour mener à bien des projets mais également, dans le cas des regroupements, de repenser leur activité. En effet, l'éclatement du secteur de l'IAE (l'IAE (3822 structures en 2013 pour une taille moyenne de 33 salariés par SIAE : 23 par ACI, 13 par EI, 79 par AI et 51 par ETTI¹⁶⁵) rend difficile la mise en œuvre de projets complexes ou le développement de l'activité économique.

¹⁶⁵ L'IAE en 2013, DARES analyses, juin 2015, n°46

3.1.1 Rapprochement pour mener des projets en commun

[349] Dans certains départements, voire certaines régions, les SIAE se sont rapprochées pour mener des projets en commun allant au-delà de la fonction de représentation et de coordination classique des réseaux. Plusieurs exemples peuvent être donnés :

- dans l'Isère, Territoire insertion 38 regroupe l'ensemble des SIAE. Cette association a notamment permis de mettre en place un plan de formation commun (qui bénéficie d'un financement spécifique négocié avec les OPCA) ;
- dans les Deux-Sèvres, la fédération des associations intermédiaires des Deux-Sèvres (Fedai79) regroupe l'ensemble des AI et a mis en place des prestations d'accompagnement des salariés ;
- dans les Deux-Sèvres encore, il existe le GIE Green qui regroupe une vingtaine de SIAE intervenant dans le secteur des espaces verts et des espaces naturels. Au sein du GIE (mis en place avec l'appui d'un DLA), les structures échangent sur leurs tarifs, leurs techniques, leurs prix d'achat de fournitures. Le GIE emploie un salarié qui accompagne les SIAE dans leurs réponses aux appels d'offre et réalise une enquête sur les prix d'achats.
- dans le Rhône, existait IRIAE (inter-réseau IAE) qui a mis en place un plan de formation mutualisé entre ACI (Cf. encadré PAPPE-ACI) et développaient des relations avec les entreprises. Sa mauvaise gestion a cependant conduit à sa liquidation et le projet PAPPE-ACI a été repris par la FNARS.
- dans l'Hérault, il existe une association de SIAE qui a pour objectif d'entretenir des berges de rivière à la suite des inondations. Le caractère innovant provient principalement du fait que trois structures de l'IAE se sont associées pour porter ce projet : un ACI porteur du projet (Passe muraille), un ACI Croix Rouge Insertion pour l'encadrement technique et formation et une régie de territoire de Lunel pour l'encadrement technique et une AI Apiej pour le suivi socio professionnel (12 salariés en insertion – 4,5 ETP).

3.1.2 Le regroupement dans des structures d'ensembliers ou l'intégration de SIAE

[350] Au-delà des rapprochements, certaines SIAE ont choisi de se regrouper au sein d'un ensemblier (différentes options sont possibles juridiquement). Pour la mission, il s'agit de l'un des champs d'innovation les plus intéressants. Nombre de SIAE ont fait le constat qu'elles avaient doublement intérêt à se rapprocher d'autres structures : d'abord pour mutualiser certaines fonctions et limiter leurs coûts de fonctionnement, ensuite pour organiser des parcours sur mesure pour leurs salariés. Les regroupements peuvent aussi avoir pour objectif d'établir une solidarité financière entre les structures et ainsi de soutenir les plus fragiles dans une transition ou de prendre un risque financier dans le lancement d'un nouveau projet. Les ensembliers de SIAE peuvent également être développés à partir d'une structure par création d'autres SIAE portées par celle-ci.

[351] Pour les SIAE de petite taille, l'appartenance à un groupe est une condition indispensable de la professionnalisation de leur pilotage (développement d'outils de suivi des parcours, de systèmes d'information, d'outils d'évaluation des compétences). Elle leur permet également de mettre en place une ingénierie de formation. Enfin, le regroupement facilite la relation avec les entreprises du territoire, elle permet non seulement à la SIAE de disposer de moyens dédiés mais aussi d'être plus attractives pour les entreprises dans la mesure où elle dispose d'un vivier conséquent de salariés que ces entreprises pourraient recruter (et pas un seul candidat ponctuellement).

- [352] Le groupement de différents types de structures d'IAE peut prendre plusieurs formes juridiques. En effet, il s'agit d'intégrer au sein d'une association ou d'une société (SAS, SCIC, SCOP notamment)¹⁶⁶ plusieurs SIAE qui conduisent un projet commun. Ces regroupements peuvent prendre le titre de groupes économiques solidaires (GES)¹⁶⁷ (qui n'est pas une forme juridique). Plus que la forme juridique retenue, c'est le degré d'intégration des structures entre elles qui semble conditionner le bon fonctionnement du groupement. Ainsi, une gouvernance intégrée est, selon les interlocuteurs de la mission, une garantie d'efficacité¹⁶⁸. Les régies de quartier, qui portent traditionnellement différents types de contrats, sont elles aussi une forme d'ensembliers.
- [353] Les travaux de la mission l'ont conduite à rencontrer plusieurs ensembliers d'insertion pour lesquels le regroupement de plusieurs SIAE permet, autour d'un projet commun, de mutualiser des fonctions et de proposer des parcours plus diversifiés à leurs salariés.
- [354] Le regroupement permet d'abord de professionnaliser les SIAE. Ainsi, le GES Ulisse à Grenoble regroupe un ACI (Ulisse Grenoble Solidarité, 52 ETP en 2014), une AI (Ulisse services, 69 ETP), une EI (Ulisse énergie, 4 ETP) et une ETTI (Ulisse intérim, 28 ETP). Les 34 salariés permanents sont portés par le groupe. Cette structuration au sein d'un groupe a ainsi permis à Ulisse de spécialiser ses CIP non plus par SIAE mais par filière¹⁶⁹. Les CIP peuvent ainsi acquérir une meilleure connaissance de l'environnement, des entreprises et des compétences recherchées dans leur filière. Le fait de disposer d'une taille critique a aussi permis à Ulisse de structurer davantage ses outils de pilotage et notamment de mettre en place des outils de reporting à la fois sur sa fonction économique et son activité d'insertion et d'accompagnement.
- [355] Le regroupement des structures est également essentiel pour créer des parcours plus riches pour les salariés. Ainsi, « Unis vers l'emploi » dans le Rhône, est un GES qui regroupe deux AI, une EI, une ETTI et une association de services à la personne. Si le regroupement juridique était aussi motivé par la mutualisation des services (recrutement des permanents par le GES), il a surtout permis la mise en place de parcours. Il semble en effet, qu'en dehors de ces structures, il soit très difficile d'établir des parcours entre SIAE. Cela a été possible car il était alors plus simple d'organiser des cheminements entre SIAE mais aussi parce que la structure avait atteint une taille critique qui lui permettait de porter des projets et de regrouper au même endroit des compétences différentes (par exemple, les compétences d'encadrement technique qui existaient dans l'EI et celles de placement qui existaient dans l'AI ont pu être utilisées au service du projet « parcours gagnant »).

¹⁶⁶ Un ensemblier va donc au-delà de la constitution d'un groupement d'employeur ou d'un groupe d'intérêt économique qui, s'ils permettent une mutualisation de moyens, ont un objet plus restreint que les groupes de SIAE et ne reposent pas sur la mise en œuvre d'un projet commun.

¹⁶⁷ L'article L5132-15-2 du code du travail relatif aux groupes économiques solidaires dispose que « Afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section ». Cette disposition a été introduite dans le code par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

¹⁶⁸ La question de la composition des organes de gouvernance est également sensible. Ainsi, EIVE dans les Deux-Sèvres a précisé à la mission qu'elle avait accordé une attention particulière à la composition de son conseil d'administration de la société. Pour EIVE, il doit remplir plusieurs conditions : permettre la prise de risque et l'innovation et appuyer le directeur de la structure. Pour cela, EIVE a veillé à ce qu'il se réunisse fréquemment, aborde tous les sujets relatifs au fonctionnement de l'ensemble des structures de la SARL et regroupe des compétences utiles à la structure (dans ce cas : ancien proviseur de lycée agricole, DAF, communication, géographe, consultants, chef d'entreprise, directeur ESMS, autoécole, agent de la Direccte qui siège à titre personnel).

¹⁶⁹ Ulisse a identifié sept filières d'activités sur lesquelles interviennent une ou plusieurs de ses SIAE : production logistique, vente, déchets environnement, propreté, services à domicile, maîtrise de l'énergie et BTP

- [356] Ces regroupements peuvent notamment faciliter les extensions d'agrément entre SIAE (c'est-à-dire le transfert de l'agrément d'une structure à une autre) quoique les données transmises à la mission par Pôle emploi ne lui aient pas permis d'identifier les cas d'extension au sein d'un groupement. Les extensions représentent 4% des agréments en cours au 1er septembre 2015. Ils sont logiquement proportionnellement plus nombreux dans les EI et les ETTI considérés comme la 2^{de} étape d'un parcours d'insertion commencé en ACI.

Tableau 10 : Nombre et répartition des extensions d'agréments

	nombre d'extension en cours	nombre d'agréments en cours	part d'extensions sur le total des agréments par structure
ACI	2229	81735	3%
AI	532	18258	3%
EI	1482	21503	7%
ETTI	2147	32659	7%
Autres/Non précisé		4137	
Total	6390	154155	4%

Source : *Calculs missions à partir des données Intranet IAE Pôle emploi, 1er septembre 2015*

- [357] La taille d'un groupe lui permet également de prendre un risque pour développer une nouvelle activité économique. La mission a par exemple eu connaissance d'un cas où un GES (Air services dans les Deux-Sèvres) portant notamment une ETTI avait soutenu la création d'antennes ETTI dans toutes les AI du département. En effet, les salariés des AI ne peuvent effectuer plus de 480 heures¹⁷⁰ au cours des 24 mois de leur parcours. L'ETTI a ainsi créé des antennes, qui n'ont pas de réalité physique, mais permettent aux AI de proposer à leurs salariés de continuer à travailler au-delà de 480 heures en utilisant un autre support juridique (transfert de l'agrément vers l'ETTI) sans pour autant changer d'interlocuteur ou de modalités d'accompagnement.

3.2 Relations avec les entreprises

- [358] Les relations des SIAE avec les entreprises présentent un double enjeu : celui de développer leur activité et celui d'y faire recruter leurs salariés à l'issue de leur parcours d'insertion. Cet aspect est particulièrement important dans la mesure où l'insertion des salariés en dépend directement. Ainsi, les travaux de l'OCDE, menés sur 14 territoires dans 7 pays montrent que l'élément clé de l'insertion de salariés dans le marché du travail est la capacité des WISE (entreprises socialement innovantes) de nouer des partenariats avec le monde économique.

¹⁷⁰ L'article L5132-9 du code du travail prévoit en effet que « La durée totale des mises à disposition d'un même salarié ne peut excéder une durée déterminée par décret, pour une durée de vingt-quatre mois à compter de la première mise à disposition. Dans l'attente du décret susmentionné, cette durée est fixée à 480 heures » auprès d'un employeur de droit privé ou d'un établissement public. Cela signifie que ces dispositions ne sont pas applicables en cas de mise à disposition auprès de personnes physiques pour des activités ne ressortissant pas à leurs exercices professionnels et de personnes morales de droit privé à but non lucratif.

- [359] Certaines des actions innovantes mises en place par les SIAE pouvant contribuer simultanément à l'atteinte de ces deux objectifs, la mission ne distingue pas ces deux aspects dans sa présentation. En revanche, elle aborde d'une part des actions qui relèvent davantage des bonnes pratiques (3.2.1) ou de l'aménagement de dispositifs existant permettant l'immersion en entreprise (3.2.2) puis des actions plus innovantes : la construction des parcours des salariés à partir des besoins des entreprises (3.2.3), la redéfinition des besoins de recrutement pour rendre les emplois accessibles aux salariés des SIAE (3.2.4) et les regroupements entre entreprises et SIAE (3.2.5). Sont également présentées, les actions innovantes mises en place dans le cadre des clauses d'insertion (3.2.6)¹⁷¹.

3.2.1 Etablissements de relations de proximité avec les entreprises (bonnes pratiques)

- [360] Pour beaucoup de SIAE, le simple fait d'aller activement à la rencontre des entreprises locales est considéré une activité innovante (et d'ailleurs, cela ne fait pas formellement partie du référentiel d'appui à la formalisation d'un projet d'insertion¹⁷²). En effet, il ne faut pas sous-estimer l'écart culturel qui peut exister entre les SIAE et les entreprises et les préjugés négatifs réciproques. Ainsi, plusieurs expérimentations (EPIDA, Convergence, mission emploi¹⁷³) ont visé le développement de pratiques nouvelles qui permettent à la fois aux SIAE de mieux connaître le monde économique et aux entreprises de découvrir les SIAE (et bien souvent d'être rassurées sur leur professionnalisme). Pour autant, la mission considère que ces actions ne peuvent pas être considérées comme étant véritablement innovantes, il s'agit plutôt de bonnes pratiques.
- [361] Si ces pratiques n'ont pas fait l'objet d'une évaluation spécifique, elles sont unanimement plébiscitées par les acteurs de l'IAE pour leur efficacité. Elles méritent donc certainement d'être diffusées, d'autant plus qu'elles sont une première étape pour développer une interconnaissance entre IAE et entreprises classiques.
- [362] Les pratiques les plus courantes sont la mise en place de visites (d'entreprises pour les salariés en insertion, de SIAE pour les chefs d'entreprises¹⁷⁴) ou de coaching. Ces pratiques se mettent souvent en place dans le cadre de clubs d'entreprises. Ils permettent à la fois de développer des passerelles vers l'emploi pour les salariés en insertion, de professionnaliser la SIAE via le mécénat de compétence et plus généralement de permettre une meilleure connaissance de l'entreprise pour les salariés en insertion comme pour les salariés permanents (rencontres, visites, présentations). Par exemple, le Club Face Limousin porte une plate-forme de banque de profils de salariés en IAE qui permet à ces derniers de rencontrer des recruteurs potentiels, de déposer leur CV et de participer à des job-dating réels ou simulés (pour l'entraînement à l'entretien d'embauche). On peut également noter la mise en place de salons d'emploi dédiés aux salariés de l'IAE tel qu'en a développé le groupement des SIAE de l'Eure-et-Loire. Chaque année, près de 500 salariés en insertion viennent y rencontrer des recruteurs sur une cinquantaine de stands. L'objectif de ce salon n'est pas l'embauche mais plutôt la préparation des salariés au recrutement.

¹⁷¹ Certaines actions à destination des entreprises, tel l'accompagnement dans l'emploi, évoquées dans d'autres catégories ne sont pas répétées ici.

¹⁷² Annexe 2 de la circulaire n°2008-21 du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures de l'insertion par l'activité économique

¹⁷³ Il s'agit de l'expérimentation, grâce à des crédits du FDI, du renforcement des missions emploi des SIAE. Cette expérimentation a été menée dans quatre départements où les UT Direccte ont sélectionné des projets qui ont bénéficié de financements spécifiques pour mettre en place des actions visant notamment à professionnaliser la fonction d'insertion dans l'emploi des SIAE et ainsi à améliorer les taux de retour à l'emploi des salariés en insertion. (lancée en 2011)

¹⁷⁴ Par exemple, dans le cadre de Convergence, des chefs d'entreprises ont pu se rendre chez Emmaüs-Défi ce qui leur a permis de se rendre compte des compétences des salariés et les salariés en insertion ont pu visiter des chantiers Vinci pour mieux appréhender les métiers concernés.

[363] Il semble par ailleurs que la formation des encadrants et conseillers en insertion aux relations avec les entreprises est cruciale et que le recrutement de chargé de relations avec les entreprises est une innovation déterminante. Ainsi, en Gironde, deux ACI et une EI travaillant dans les secteurs des espaces naturels, de la viticulture et de la rénovation bâtiment se sont rassemblés pour recruter un chargé de relations avec les entreprises dont l'objectif est de faire connaître les SIAE aux entreprises du territoire, de détecter les besoins en personnel, de monter les actions de formation nécessaires ou favoriser les périodes d'immersion afin d'intégrer les salariés en insertion dans ces entreprises. Ce recrutement a été possible grâce au soutien financier du FDI, du conseil régional et du conseil départemental. De même, l'expérimentation conduite par les groupes d'insertion les a amenés à rapprocher leurs permanents de l'entreprise.

3.2.2 Le travail des salariés en insertion dans les entreprises

[364] Le fait, pour un salarié en insertion, de travailler au sein d'une entreprise classique est utile à plusieurs titres : il lui permet de mieux connaître cet environnement, pour en apprendre les codes avant de chercher à l'intégrer et de préciser son projet professionnel en découvrant concrètement le métier qu'il vise. Cette immersion peut également permettre de tester la compétence du salarié sur un poste avant son embauche (ainsi les salariés des ETTI qui interviennent au sein des entreprises utilisatrices peuvent avoir besoin de recourir à des dispositifs d'immersion leur permettant de travailler dans une entreprise n'ayant pas recours à l'insertion).

[365] Plusieurs expérimentations (notamment EPIDA, Cf. annexe 5) ont donc visé à développer le recours aux immersions en entreprise. La loi du 5 mars 2014¹⁷⁵ a créé un nouveau dispositif qui répond à ce besoin : il s'agit de la période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)¹⁷⁶. Elle peut durer jusqu'à un mois et elle a pour objet de permettre au salarié de découvrir un métier ou un secteur d'activité, confirmer un projet professionnel ou d'initier une démarche de recrutement. Pendant la période, le contrat peut soit être maintenu, soit être suspendu. Certaines SIAE regrettent que, lors de l'immersion, elles soient responsables du salarié (notamment du risque ATMP) et de sa rémunération. Certaines cherchent à ce que Pôle emploi soit le signataire de l'immersion et assume ainsi la responsabilité de cette période.

[366] Il semble que les immersions soient peu mobilisées par les SIAE de leur difficulté à les mettre en place. Le maintien du contrat est coûteux pour la SIAE, elle ne peut donc pas y recourir fréquemment. La suspension du contrat n'offre pas la souplesse et la réactivité nécessaire car elle nécessite la signature d'un nouveau contrat. Ainsi, les suspensions pour réaliser des immersions sont rares (0,4% des agréments sont suspendus au 1^{er} septembre 2015¹⁷⁷). Certaines structures souhaiteraient donc qu'il soit possible pour la SIAE de mettre un salarié à disposition de l'entreprise (et contrôler *a posteriori* l'usage de cette possibilité), potentiellement pour une durée supérieure à un mois dans les cas où une embauche est prévue.

¹⁷⁵ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, dont les modalités d'application sont précisées par le décret n° 2014-1360 du 13 novembre 2014 relatif aux périodes de mise en situation en milieu professionnel

¹⁷⁶ La possibilité en est prévue par l'article L 5135-4 du code du travail issu de la loi du 5 mars 2014 et par le décret n°2014-1360 du 13 novembre 2014

¹⁷⁷ De manière générale, les suspensions sont peu mobilisées. Au 1^{er} janvier 2015, 619 agréments étaient suspendus, soit 0,4% des agréments en cours (154 155 agréments en cours). Il est par ailleurs difficile d'estimer la part de suspensions liées à des immersions : parmi les 0,4% d'agréments suspendus, 13% le sont au titre d'une période d'essai chez un autre employeur, 22% pour des cas de maladie-maternité, 21% pour des cas de force majeure et 45% en raison d'une autre situation négociée en CTA. Source : intranet IAE Pôle emploi

- [367] Un autre dispositif dit « ACI hors les murs »¹⁷⁸ est expérimenté par l'ACI Entreprise solidaire de Solid'action. Ce dispositif permet à une équipe de salariés en insertion, accompagnée d'un encadrant technique qualifié, de travailler dans une entreprise. Cela permet également aux salariés en insertion de découvrir l'entreprise tout en conservant un encadrement technique spécifique mis en œuvre par l'ACI. A la frontière de la prestation de services et du prêt de main d'œuvre, ce dispositif est fragile (Cf. annexe 3).

3.2.3 Construction des parcours à partir des besoins de recrutement locaux

- [368] Une innovation majeure concernant les relations des SIAE avec les entreprises consiste à construire des parcours à partir des besoins de recrutement locaux. Cette démarche implique de partir du besoin des entreprises, de travailler avec elles pour définir précisément quelles compétences les salariés en insertion doivent développer au cours de leur parcours pour leur permettre d'accéder à ces emplois. Un exemple de cette démarche est la création de « parcours gagnant » par le GES Unis vers l'emploi dans le Rhône. Cette structure a ainsi pu développer un parcours d'insertion vers le métier de gardien en réponse au besoin de recrutement des bailleurs sociaux (Cf. encadré). Elle envisage de développer en 2016 une nouvelle filière « parcours métiers blancs » afin de pourvoir les emplois dans des métiers de service médico-social (notamment dans les EHPAD ou les structures d'accueil des jeunes enfants). De manière générale, l'inscription des SIAE dans des filières métier est un bon moyen d'entrer en contact avec les entreprises de cette même filière plutôt que de développer une activité support dans la SIAE qui ne sera pas celle des postes existant localement.

« Parcours gagnant » gardien d'immeuble créé par le GES Unis vers l'emploi dans le Rhône

« Parcours gagnant » est né d'échanges du groupe avec les bailleurs sociaux : il existait un besoin non couvert pour un recrutement continu de gardiens d'immeubles. En effet, ce sont des postes qui requièrent beaucoup de savoir-être (allant de la gestion des contrats avec les fournisseurs aux relations avec les locataires), or il est difficile pour l'employeur d'évaluer le savoir-être au cours d'un entretien. Il était donc intéressant de pouvoir recruter des salariés qu'ils connaissaient déjà. A partir de ce moment, le groupe a travaillé avec les bailleurs afin d'appréhender finement leurs besoins selon les postes de gardien. Il a ensuite mis en place, au sein du GES, un parcours de formation des salariés qui dure environ un an et les amène à être recrutés sur ces postes.

Les candidats sont d'abord sélectionnés dans l'une des SIAE du GES après avoir passé un test de français. Le GES leur propose ensuite de découvrir le métier de gardien puis forme spécifiquement ses salariés qui réalisent le plus souvent une mission de remplacement d'un gardien (via l'ETTI). Le GES prépare ensuite les salariés à la procédure de recrutement (connaissance de soi, du métier, mise en situation professionnelle, entretiens blancs) et propose les candidats aux bailleurs sociaux (qui décident *in fine* du recrutement).

En trois ans, le parcours a permis 28 embauches, presque exclusivement en CDI et l'ensemble des salariés sont encore en poste. En juillet 2015, une trentaine de salariés suivaient le parcours gagnant. Ce parcours a pour avantage de permettre l'embauche d'hommes et de femmes et de travailler dans des zones urbaines sensibles.

Ce projet a nécessité la mise en place d'un groupe projet et le recrutement d'une CIP et d'une stagiaire qui connaissait les méthodes de placement, ce qui a été possible parce que le GES disposait d'une taille suffisante et d'un soutien financier du FDI et de la fondation de France (25 000€ par an pendant 3 ans). La question de la pérennisation du parcours en l'absence de ces financements reste posée.

¹⁷⁸ Ce dispositif constitue une dérogation au droit en vigueur, il a été mis en place au sein de l'ACI porté par Solid'action à Grenoble dans le cadre de l'expérimentation EPIDA et fait aujourd'hui l'objet d'une prolongation fondée sur un courrier du ministre.

- [369] Dans la même perspective mais selon une approche encore davantage partenariale, certains projets peuvent être co-construits entre les SIAE et les entreprises. C'est notamment le cas de beaucoup de projets financés par le fonds A2i de l'UIMM qui sont co-construits avec les antennes territoriales de l'UIMM (et suscitent même parfois la création de la SIAE). Ce fonds a un double objectif : permettre le recrutement sur des métiers en tension de l'industrie (notamment les métiers de soudeur, chaudronnier, tuyauteur) et contribuer à l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi. Le fonds a par exemple soutenu la création d'un poste pour le projet « SAS vers l'industrie » du groupement des SIAE 28. (porté par le Foyer d'Accueil Chartrain, qui compte notamment un ACI dans le département de l'Eure et Loire). L'objectif est de mettre en place des passerelles entre l'IAE et la métallurgie. Le projet consiste à identifier des postes durablement non pourvus, à identifier des candidats sur ces postes et, en utilisant la méthode IOD, à accompagner des salariés en insertion vers et dans des postes de techniciens d'usinage (puis de chaudronniers dans un 2nd temps). En 2 ans, ce dispositif a atteint son objectif d'une trentaine de sorties positives (1/3 de sorties en emploi durable, 2/3 en formation).
- [370] Le fonds finance ainsi des projets qui permettent aux SIAE de répondre à un besoin local de recrutement en orientant leurs salariés vers un métier en tension. Les SIAE ne forment pas directement aux métiers et leur activité ne présente parfois aucun lien avec l'industrie. En effet, la SIAE est chargée la levée des freins périphérique, l'apprentissage des codes de l'entreprise et des actions de pré-qualification et c'est l'UIMM et l'entreprise recruteuse qui se chargent de la formation qualifiante avec un fort soutien de l'OPCA. En juillet 2015, 12 EI, 12 GEIQ, 7 ACI, 9 ETTI et 1 chantier école bénéficiaient d'un financement pour mettre en place ces parcours.
- [371] C'est *a priori* la même logique qui préside à l'expérimentation « médiation dans l'emploi » en cours de lancement à la fin de l'année 2015. Son objectif est de tester de nouvelles modalités de fonctionnement des SIAE dans leurs relations aux entreprises en les formant aux méthodes de médiation dans l'emploi. Cette dernière repose également sur l'idée de discuter avec l'employeur de ses pratiques d'intégration et de management pour les adapter aux salariés issus de l'IAE. Cette expérimentation, financée par la DGEFP, sera pilotée par la FNARS qui assurera sa mise en œuvre par une dizaine de structures sur deux ou trois.
- [372] Les actions visant à construire des parcours d'insertion en fonction des besoins de recrutement locaux seront d'autant plus faciles à mettre en œuvre que l'accord conclu entre l'Etat, Pôle emploi et les réseaux de l'IAE en mars 2015 prévoit que Pôle emploi donne accès aux SIAE à ses offres d'emploi (base OPUS) ses analyses du marché du travail local et du besoin de main d'œuvre (accès prévu par la convention).

3.2.4 Redéfinition des besoins de recrutement pour rendre les postes accessibles aux salariés à l'issue d'un parcours dans l'IAE

- [373] Une autre démarche innovante consiste pour les SIAE à accompagner les entreprises dans l'adaptation de leurs postes de travail pour les rendre accessibles aux salariés en insertion. Cela suppose de renverser le raisonnement habituel qui amène l'IAE à former ses salariés pour qu'ils puissent accéder à un emploi et à ne plus tant réfléchir à l'employabilité des salariés en insertion qu'à l'adaptation des postes de travail à leurs compétences. Plusieurs structures travaillent dans cet esprit. Ainsi, le réseau Transfer-IOD travaille depuis près de 25 ans à l'adaptation des offres et demandes d'emploi et appuie notamment les entreprises dans la définition de leurs postes de travail. Plus récemment Air services dans les Deux-Sèvres a créé la méthode Vita-air qui consiste à redéfinir avec les entreprises leurs postes de travail afin qu'ils puissent être pourvus, notamment par des salariés en insertion (Cf. encadré). Cette innovation a été intégrée dans l'accélérateur d'innovation, géré par l'ANSA à la demande du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

[374] Selon la même logique, les travaux de Vinci ont conduit à créer un poste de « logisticien de chantier », peu qualifié qui convient aux compétences des salariés en insertion.

La méthodologie VITA AIR

Considérant que les entreprises cherchaient à recruter des personnes sur des postes « surqualifiés » dont les critères étaient très difficiles à atteindre pour les salariés de l'IAE (et les autres salariés puisque ces postes étaient difficilement pourvus, notamment dans les bassins d'emplois les moins attractifs), Air services a cherché à renverser la logique et à aider les entreprises à adapter leurs postes. Pour ce faire, le GES a développé une méthodologie (labellisée).

Elle consiste à :

- Prospecter les entreprises qui recrutent afin de connaître les compétences dont l'entreprise à besoin ;
- Réaliser un audit du poste de travail pour lequel l'entreprise à un besoin non pourvu : l'auditeur décompose donc un poste complexe en une série de tâches et identifie, pour chacune d'entre elles, les compétences nécessaires (fiche de poste) ;
- Envoyer à l'entreprise un rapport d'audit du poste et proposer des adaptations de la fiche de poste et une réorganisation du travail : en effet, il apparaît très souvent que les tâches demandant une qualification élevée ne correspondent qu'à une faible part des tâches réalisées par le salarié. Il est alors possible de proposer de concentrer ces tâches sur un seul salarié qualifié et de créer ainsi des postes moins qualifiés pour lequel l'entreprise aura moins de difficultés à recruter ;
- Proposer, si le chef d'entreprise le souhaite, des candidats pour ces postes qui sont des salariés du GES. Le GES bénéficie déjà d'une relation de confiance avec l'employeur et peut surtout facilement identifier le bon candidat puisqu'il connaît à la fois les compétences nécessaires au poste et les compétences du salarié candidat (évalués au travers d'une même grille) ;
- Continuer à travailler avec l'entreprise, en lui demandant notamment d'attester les compétences déclarées par le salarié.

Le projet a d'abord été financé par des crédits FSE, du FDI et du conseil départemental. Aujourd'hui, le projet a intégré l'accélérateur d'innovation sociale géré par l'ANSA.

3.2.5 Rapprochements entre SIAE et entreprises : PTCE ou joint venture

[375] Certaines SIAE ont également opéré des rapprochements avec des entreprises dans le secteur de l'économie sociale et solidaire ou en dehors.

[376] Dans le cadre de l'ESS, des SIAE se sont engagées dans la construction de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE)¹⁷⁹. Ces pôles, soutenus par l'Etat au travers d'appels à projets (en 2013 et en 2015), permettent la mise en relation d'acteurs de l'économie sociale et solidaire avec des collectivités territoriales, des organismes de formation et d'autres entreprises pour mener des projets communs¹⁸⁰. Les SIAE participent souvent aux PTCE, notamment lorsque ces derniers interviennent sur des activités du secteur environnemental (gestion des déchets, économie circulaire).

¹⁷⁹ Les PTCE ont été définis à l'article 9 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire : « Les pôles territoriaux de coopération économique sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1er de la présente loi, qui s'associent à des entreprises, en lien avec des collectivités territoriales et leurs groupements, des centres de recherche, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, des organismes de formation ou toute autre personne

Cluster Jura, un PTCE centré sur une SIAE

Créé en 2014 et lauréat de l'appel à projets, le Cluster Jura s'organise autour de Juratri. C'est une EI (SCOP) de 130 salariés comprenant 53 salariés en insertion dont l'activité est le tri et le recyclage de déchets, principalement électroniques. Le Cluster compte une cinquantaine de membres (dont une autre EI, un ACI et un CAVA) et dispose d'une équipe de quatre personnes.

Sa création est un élément de réponse aux difficultés de la SIAE à trouver des débouchés pour ses salariés en raison du faible nombre d'emplois offerts dans le bassin d'emploi. Le PTCE repose sur la mise en commun d'une équipe de recherche et développement dont l'objectif est de créer des modèles économiques générateurs d'emploi local (pour les salariés de l'EI et d'autres). Actuellement, le PTCE permet l'incubation de trois projets relatifs à la mobilité (développement de lignes de transport avec un autocariste), la rénovation énergétique des bâtiments et le traitement des déchets.

- [377] Le groupe d'insertion Arès a, quant à lui, développé des partenariats avec des entreprises de type joint-venture (contrat entre entreprises afin d'atteindre un but commun, aussi appelé co-entreprises) en dehors de l'ESS. Arès, implanté en Ile-de-France, regroupe 6 SIAE, une EA et un CAVA. Il a réalisé deux joint-ventures. La première avec La Petite Reine dans le secteur du transport écologique de marchandises. Le second projet, Log-ins, avec le logisticien Nobert Dentressangle, vise l'intégration de travailleurs handicapés. Il se démarque de la logique des EA qui, recrutant des salariés en CDI, ont, selon Arès, des difficultés à mettre en place des dynamiques d'insertion. La joint-venture est un outil innovant dans le secteur de l'IAE qu'Arès utilise pour promouvoir les liens entre les entreprises et l'association. Dans les deux cas, une gouvernance partagée a été mise en place. Les apports des deux acteurs sont déterminants : l'entreprise classique apporte son savoir-faire technique (process, SI) et la SIAE sa connaissance de l'encadrement opérationnel de public en insertion. Arès est actuellement en train de travailler, avec Accenture, à la modélisation de la joint-venture dans le secteur de l'IAE.

3.2.6 Clauses sociales

- [378] Des actions innovantes, qui ne sont pas conduites par les SIAE elles-mêmes, visent à développer l'activité des SIAE en leur donnant accès à des marchés via des clauses sociales.
- [379] Les clauses sociales permettent de lier l'exécution ou l'attribution d'un marché à des critères d'insertion de personnes éloignées de l'emploi¹⁸¹. Le rapport IGAS-IGF de janvier 2013¹⁸² pointait un insuffisant développement de ces clauses (1,3% des marchés supérieurs à 90 000€ passés par les services de l'Etat et 3,3% des marchés passés par les collectivités prévoient des clauses sociales en 2010¹⁸³) et le fait que les SIAE accédaient de manière variable à la commande publique (42% des SIAE + GEIQ ont bénéficié de la commande publique en 2009 avec ou sans clause¹⁸⁴). Par ailleurs, certaines SIAE regrettent que le fait d'être une SIAE ne soit pas un critère d'éligibilité unique et que s'y ajoutent des critères de résidence des salariés (notamment dans le cadre de la politique de la ville).

physique ou morale pour mettre en œuvre une stratégie commune et continue de mutualisation, de coopération ou de partenariat au service de projets économiques et sociaux innovants, socialement ou technologiquement, et porteurs d'un développement local durable. »

¹⁸⁰ Une évaluation réalisée par le SGMAP met en avant le fait que les coopérations de l'ESS avec l'économie classique sont en fait relativement limitées : les entreprises classiques prennent part à la gouvernance du PTCE et participent à des offres de services mutualisés mais plus rarement à des projets d'ampleur. La coopération entre acteurs de l'ESS serait elle aussi modérée dans la mesure où elle n'impliquerait qu'un faible degré de mutualisation de moyens et ne s'inscrirait pas dans la durée.

¹⁸¹ Trois dispositifs sont prévus par le code des marchés publics :

- [380] Il existe de nombreux facilitateurs de clauses sociales créés par les pouvoirs publics. Leur rôle est d'aider les commanditaires à insérer des clauses sociales pertinentes, d'accompagner les entreprises lauréates dans la mise en œuvre de la clause : recrutement, recours à l'intérim, recours à des SIAE ou des GEIQ. L'existence de facilitateurs ne constitue donc pas en elle-même une innovation, en revanche, le fait que le groupe Vinci assume lui-même une part de ce travail peut être relevé. Ainsi le groupe a-t-il créé une filiale dédiée à l'ingénierie d'insertion (Cf. encadré Vinci Insertion Emploi). Par ailleurs, certaines entreprises développent des clauses sociales dans leurs contrats. Ainsi, le cas de l'Oréal a été présenté dans le rapport IGAS-IGF relatif au financement de l'IAE de janvier 2013.

Vinci Insertion Emploi

Vinci Insertion Emploi (VIE) est une entreprise du groupe Vinci, créée en 2011. Elle vise à appuyer les entreprises du groupe (auxquelles elle facture sa prestation) à répondre aux clauses sociales des marchés.

Les 13 salariés de VIE ont pour objectif d'aider les entreprises du groupe (et leurs sous-traitants) à réaliser des heures d'insertion qui apportent un avantage commercial dans la réponse aux marchés publics. Pour ce faire, VIE identifie les structures d'insertion sur le territoire du chantier, s'assure qu'elles répondent aux exigences du groupe à la fois en ce qui concerne la qualité de la production et l'accompagnement des salariés en insertion. VIE accompagne les entreprises dans le recrutement et l'accompagnement des salariés en insertion.

Vinci réalise ainsi 3 à 4 millions d'heures en insertion chaque année, ce qui correspond à 10 000 personnes en insertion.

3.3 Relations avec les pouvoirs publics et les acteurs institutionnels

- [381] Plusieurs SIAE ont mis en place des actions innovantes visant à améliorer leurs relations avec les pouvoirs publics et, en particulier, avec Pôle emploi. C'est en effet avec ce dernier que les SIAE ont les relations les plus étroites puisque c'est Pôle emploi qui délivre les agréments des salariés en insertion. Les SIAE expriment diverses difficultés concernant leur relation avec Pôle emploi : certains conseillers ne connaissent pas bien l'offre d'insertion (notamment des ETTI), car souvent, des changements d'organisation de Pôle emploi impliquent des changements d'interlocuteurs pour les SIAE. Surtout, les SIAE constatent des divergences dans les modalités d'application des règles relatives à l'IAE (possibilités d'agrément¹⁸⁵ ou de dérogations).

- L'article 14 fait de l'insertion une condition d'exécution du marché, cela signifie que la structure à laquelle est attribuée le marché doit réserver un volume d'heures à des personnes en insertion (via l'embauche directe, la sous-traitance ou la mise à disposition par une AI, une ETTI ou un GEIQ)
- L'article 30 prévoit que l'insertion est l'objet du marché et non pas la prestation réalisée (support de l'activité d'insertion) ;
- L'article 53 fait de l'insertion un critère d'attribution du marché, il permet au pouvoir adjudicateur de s'intéresser au contenu de l'action d'insertion. Il peut être utilisé conjointement à l'article 14.

Le rapport IGAS-IGF relatif au financement de l'IAE (janvier 2013) détaille ces aspects à l'annexe VI.

¹⁸² *Le financement de l'IAE*

¹⁸³ OEAP, chiffres du recensement des marchés publics pour 2009, 2010 : soit 2,5% des marchés en 2010. Ce chiffre a fortement augmenté en 2011 (4,1%).

¹⁸⁴ L'enquête DGEFP sur l'accès des SIAE à la commande publique, réalisée par l'Avisé, en 2009

¹⁸⁵ Par exemple, une SIAE a affirmé à la mission qu'elle était en relation avec une agence de Pôle emploi qui refusait d'agréer les jeunes de moins de 26 ans. D'autres refuseraient d'orienter des personnes bénéficiant encore d'allocations chômage, considérant qu'elles ne sont pas prioritaires. D'autres encore refuseraient des agréments lorsque le salarié a déjà bénéficié d'un agrément plusieurs années auparavant. La mission n'a pas cherché à confirmer ces informations.

- [382] Ainsi, les SIAE cherchent à développer des relations de proximité avec Pôle emploi afin d'améliorer leur connaissance réciproque et ainsi d'ajuster leurs attentes relatives à l'agrément. Les SIAE cherchent d'abord à présenter la spécificité de leur besoin de recrutement à Pôle emploi afin que l'organisme leur adresse des candidats qui correspondent mieux aux postes proposés. Elles cherchent également à mieux comprendre la politique d'agrément de Pôle emploi afin que les personnes qu'elle a sélectionnées ne se voient pas refuser l'agrément. Dans le cadre de l'expérimentation concernant les groupes d'insertion, tous ont visé et obtenu une meilleure conformité des profils de salariés adressés par Pôle emploi avec leurs besoins de recrutement. Ainsi, le groupe ID'EES a obtenu une diminution du nombre de candidats orientés par Pôle emploi pour chaque poste à pourvoir, ce qui lui a permis de limiter le nombre d'entretiens ainsi que celui des refus d'embauche.
- [383] La signature d'un accord cadre entre l'Etat, Pôle emploi et les réseaux de l'IAE en mars 2015 doit également permettre d'améliorer ces relations. Déjà, certains accords régionaux prévoient que, si Pôle emploi refuse un agrément, il propose une autre solution à la personne concernée afin de faciliter le travail de réorientation pour la SIAE.
- [384] Sur certains territoires, les relations entre SIAE et les acteurs institutionnels ont aussi été structurées. Par exemple, dans les Deux-Sèvres, des relations approfondies existent entre Pôle emploi, le conseil départemental, l'UT DIRECCTE et les SIAE. Cela permet notamment à Pôle emploi et aux ACI d'organiser des réunions d'information des demandeurs d'emploi à deux voix pour mieux gérer les recrutements ou encore d'organiser annuellement une journée d'échanges à l'occasion de laquelle des immersions sont proposées aux salariés permanents (par exemple, un CIP d'une SIAE va passer une journée à Pôle emploi et inversement).
- [385] A la Martinique, des cellules locales ont été mises en place à l'échelon des intercommunalités (financées par le FDI et les intercommunalités concernées). Elles constituent un outil de développement territorialisé de l'IAE. Leurs salariés (deux chargés de mission recrutés dans les directions de l'emploi et du développement économique des intercommunalités) ont pour mission de favoriser l'émergence de structures, d'orienter et d'accompagner les porteurs de projets de SIAE, d'aider au recrutement puis à la formation des salariés. Les cellules locales organisent notamment des réunions d'information collective des porteurs de projets puis elles les rencontrent individuellement. A titre d'exemple, une cellule a permis la création d'un ACI qui s'est par la suite transformé en EI puis en SCOP, dont l'activité est centrée sur la yole ronde.

4 L'INSERTION PROFESSIONNELLE EN DEHORS DES SIAE

- [386] La mission tient également à souligner l'existence d'innovations relatives à l'insertion professionnelle de publics éloignés de l'emploi qui ne relèvent pas de l'IAE telle qu'elle est définie dans le code du travail. La plupart s'inscrivent dans une perspective de création d'emploi durable.

4.1 Territoire zéro chômeur de longue durée

- [387] Ce projet, porté par ATD Quart Monde, a pour objectif de proposer un travail rémunéré à tous les chômeurs de longue durée d'un territoire, sans occasionner de dépense supplémentaire pour la collectivité. Le projet prévoit de créer des emplois concourant à la réalisation d'activités d'intérêt commun qui n'existent pas actuellement, car ces activités ne sont pas solvables. Les personnes réalisant ces activités seraient employées en CDI à temps plein ou à temps choisi et rémunérées au SMIC. Leur rémunération serait financée à la fois par le produit de leur travail et la réallocation de l'ensemble des dépenses liées à l'indemnisation et aux conséquences du chômage (évaluées à environ 15 000€par personne).

- [388] Pour les porteurs du projet, territoire zéro chômeurs de longue durée est la réponse à apporter à trois hypothèses qu'ils estiment vérifiées : les personnes au chômage demandent du travail, pas de l'accompagnement ; du travail utile pour la collectivité est disponible (mais pas solvable) ; il existe déjà des financements passifs qu'il convient d'activer.
- [389] Les porteurs de projet souhaitent pouvoir l'expérimenter dans quatre territoires ruraux et ont, pour ce faire, besoin d'obtenir l'autorisation de déroger au cadre juridique existant. Une proposition de loi¹⁸⁶ a été déposée en ce sens.
- [390] Les porteurs du projet envisagent ainsi la création d'activité de « prendre soin » des personnes (maintien à domicile des personnes âgées, garde d'enfants), de l'environnement ou des entreprises locales. Toutefois, cela sera précisé par l'expérimentation. En effet, territoire zéro chômeur de longue durée repose sur l'analyse des situations locales. Les emplois créés seront fonction des chômeurs de longue durée et de leurs compétences ainsi que des besoins identifiés par les territoires. La mise en œuvre du projet aura nécessairement des effets sur son environnement économique, c'est pourquoi il est prévu d'associer à la démarche l'ensemble des acteurs locaux (ce qui doit notamment permettre d'éviter que cette activité se substitue à une activité marchande existante ou conduise à désolvabiliser une activité qui l'était).
- [391] Territoire zéro chômeur de longue durée ne s'inscrit donc pas dans le cadre de l'IAE et cherche même à s'en distinguer dans la mesure où son objectif est de proposer des emplois stables (à l'inverse du rôle de sas vers l'emploi durable en secteur marchand de l'IAE) et ne pas se concentrer sur l'accompagnement étant donné que le chômage de longue durée est davantage causé par un manque d'emplois que par une inemployabilité des personnes qui pourrait être résolue par un accompagnement. Ce projet s'inscrit en complémentarité avec l'IAE dans la mesure où les salariés n'ont pas vocation à être accompagnés vers le monde du travail classique (modification de la file d'attente) mais à le rejoindre dans l'hypothèse où suffisamment d'emplois seraient créés (emploi des personnes dans la file d'attente). L'IAE conserve son rôle pour accompagner leurs salariés qui ne peuvent accéder à un emploi du fait de freins spécifiques.

4.2 Lulu dans ma rue

- [392] Le projet Lulu dans ma rue consiste à proposer à des personnes un travail de concierge dans un quartier parisien sous le statut d'auto-entrepreneur. Les 40 concierges de Lulu dans ma rue qui travaillent aujourd'hui à Paris ne sont pas uniquement des personnes aux profils des salariés en insertion, il y a aussi des étudiants ou des retraités. Toutefois trois concierges viennent d'Emmaüs-Défi et plusieurs autres ont un profil similaire. L'objectif de Lulu dans ma rue est de proposer un travail sur un temps plus long que celui de l'insertion (pas de limite de temps et certaines personnes n'ont pas vocation à s'insérer dans le monde du travail classique) mais aussi et surtout de proposer une approche différente de l'insertion : à la fois pour la personne en insertion qui n'est pas salariée mais partenaire (en étant auto-entrepreneur) et pour l'ensemble de la société qui se trouve concernée par la question de l'exclusion et de la réinsertion par la voie de la vie locale/de quartier. Lulu dans ma rue propose à la fois un travail et un accompagnement social, ce projet repose sur l'idée que l'auto-entrepreneuriat n'est pas nécessairement un modèle précaire. Le modèle économique de Lulu dans ma rue doit encore être précisé.

¹⁸⁶ Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, enregistrée le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale et adoptée en commission des affaires sociales de l'AN à la date de rédaction du rapport.

4.3 Les initiatives des « entreprises classiques » (le social business)

- [393] Il faut également noter que certaines entreprises cherchent à développer des actions innovantes concernant l'insertion professionnelle sans utiliser le dispositif de l'IAE.
- [394] Ainsi, Bon et bien est une SAS à mission sociale, qui associe McCain, Randstad, Leclerc, Sodexo, une coopérative d'agriculteurs et une banque alimentaire, présente une activité et un projet qui pourraient être ceux d'une SIAE. Depuis mai 2015, Bon et bien fabrique et vend des soupes réalisées à partir de légumes qui ne peuvent pas être vendus (glanage dans les champs, écarts de triage dans les fermes, invendus). En plus de sa vocation à lutter contre le gaspillage alimentaire, l'entreprise a une vocation d'insertion professionnelle : elle n'a ainsi recruté que des salariés qui étaient chômeurs de longue durée ou étaient particulièrement éloignés de l'emploi. Le directeur de l'entreprise, ainsi qu'un salarié qui est en train d'être formé pour devenir encadrant, ont été recrutés en CDI et les trois autres en contrat de professionnalisation qui les prépare à l'obtention du CQP conducteur de ligne automatisée dans l'agroalimentaire. Les salariés bénéficient d'un accompagnement social similaire à celui qui pourrait être réalisé en SIAE (problématiques logement, mobilité etc.)
- [395] De la même manière, Vinci Insertion Emploi a indiqué à la mission intervenir sur divers projets dont un des objectifs est l'insertion professionnelle (construction d'hébergements d'urgence, mise en relations des acteurs locaux de l'insertion et « classiques »).
- [396] Ces entreprises, qui interviennent souvent au titre de la RSE, mettent ainsi en place des projets ou structures qui ont une vocation sociale. Au-delà de ces initiatives, certaines ont déclaré à la mission qu'elles regrettaient de ne pas être davantage sollicitées sur ces sujets et ont déploré des relations parfois difficiles avec les SIAE.

ANNEXE 2 : ENQUETE REALISEE AUPRES DES UNITES TERRITORIALES CONCERNANT L'INNOVATION DANS LE SECTEUR DE L'IAE

1 PRESENTATION DE L'ENQUETE

[397] Conduite au mois de juillet 2015 auprès de l'ensemble des Unités Territoriales (UT) des DIRECCTE, l'enquête visait à recueillir des données générales sur les financements mobilisés pour l'IAE et recenser les projets innovants dans ce secteur. Le détail des questions posées est rappelé à la fin de cette annexe.

[398] 65 UT ont répondu au questionnaire mais elles n'ont parfois pas signalé d'innovation. Ainsi, les données qui suivent sont relatives aux 48 innovations recensées par l'enquête.

2 DONNEES GENERALES SUR LE FINANCEMENT DE L'IAE

[399] Le financement de l'IAE par l'Etat repose principalement sur l'aide au poste et le FDI.

[400] D'autres crédits sont mobilisés par les UT pour financer l'IAE. Ainsi, 9 UT ont signalé recourir à d'autres crédits du BOP 102, parfois des sommes importantes (par exemple, en 2014, dans l'Hérault où 460 000€ de crédits du BOP 102 consacrés à l'IAE quand les crédits FDI s'élèvent à 144 390€ ou dans la Seine Saint Denis où plus de 190 000€ de crédits du BOP 102 ont été consacrés à l'IAE quand les crédits FDI s'élèvent à 380 450€). 16 UT ont également indiqué recourir à d'autres crédits.

3 INNOVATIONS DANS LE SECTEUR DE L'IAE

3.1 Typologie des innovations

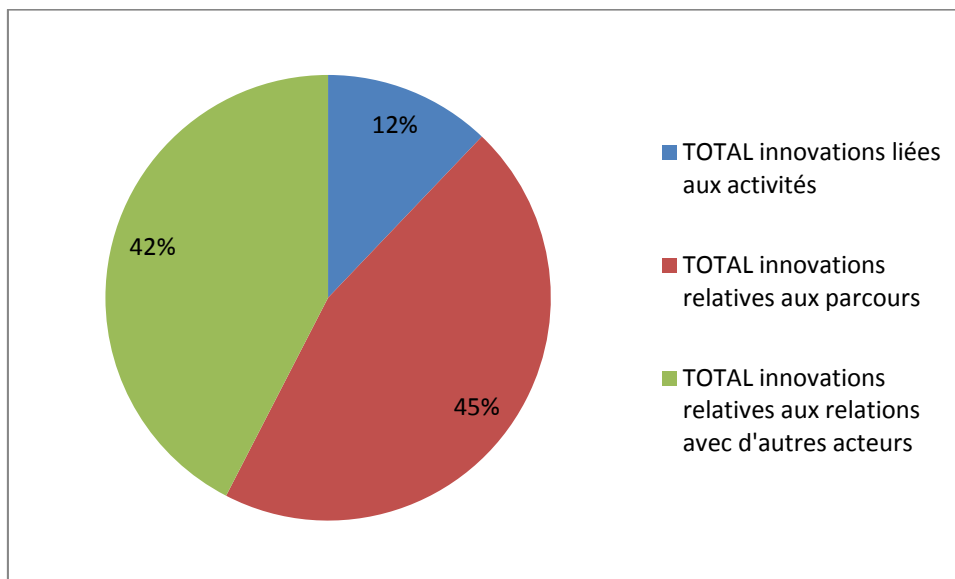
[401] Les innovations recensées peuvent être classées en trois grandes catégories : celles relatives aux nouvelles activités, celles relatives aux parcours, celles relatives aux relations avec les autres acteurs.

Tableau 11 : Nombre d'innovations recensées par catégorie (une innovation pouvant appartenir à plusieurs catégories)

nouvelles activités	16
TOTAL innovations liées aux activités	16
accompagnement	29
temps de travail hebdomadaire	1
formation	15
professionnalisation / démarche qualité	2
création d'emplois durables	1
autres innovations relatives aux parcours	12
TOTAL innovations relatives aux parcours	60
relations avec les entreprises (hors clauses)	14
clauses d'insertion	3
relations entre SIAE (dont ensembliers)	20
relations avec le territoire	19
TOTAL innovations relatives aux relations avec d'autres acteurs	56

Source : Enquête auprès des UT des Direccte

Graphique 2 : Part de chaque grande catégorie d'innovation parmi les innovations recensées



Source : Enquête auprès des UT des Direccte

3.2 Types de structures concernées par le projet innovant

[402] Les innovations recensées concernent principalement les ACI (26), des EI (6) ou des regroupements de SIAE (6).

Tableau 12 : Structures au sein desquelles ont été recensées les innovations

Structure concernée par l'innovation	ACI	AI	EI	ETTI	Plusieurs SIAE	autres
Nombre	26	2	6	0	6	14

Source : Enquête auprès des UT des Direccte

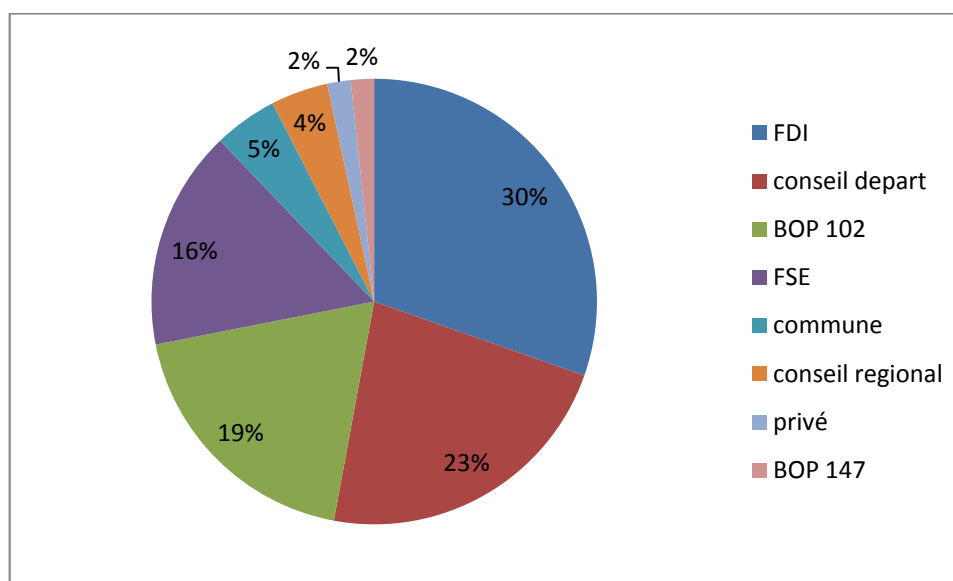
4 FINANCEMENT DE L'INNOVATION

[403] Le financement moyen par projet s'élève à 31 700 €

[404] Parmi les innovations recensées, le financement provient majoritairement de l'Etat (51% - FDI, BOP 102, BOP 147). Parmi les collectivités, ce sont les conseils départementaux qui sont les principaux financeurs (23%) devant les communes (5%) et les conseils régionaux (4%). Les financements FSE s'élèvent à 16% du total.

[405] Pour autant, il est probable que le biais déclaratif soit très fort : les UT connaissent à la fois mieux les projets qu'elles financent (sous-déclaration des projets non financés par l'UT) et retracent mieux leurs financements sur ces projets (sous-déclaration probable des autres financements sur ces mêmes projets).

Graphique 3 : Répartition des financements des projets innovants recensés (2014)



Source : Enquête auprès des UT des Direccte

[406] Si on s'intéresse uniquement aux projets ayant reçu un financement du FDI, le financement par ce fonds s'élève à 15 900€

5 EVALUATION DES INNOVATIONS

[407] 75% des innovations recensées ont fait l'objet, selon les UT, d'une évaluation (36 sur 48). Cependant, d'après les documents que les UT ont adressés à la mission à sa demande, il semble bien que dans la plupart des cas, il s'agisse de bilans des actions ou des projets plus que de véritables évaluations.



Questionnaire UT DIRECCTE

Mesdames et Messieurs

- les responsables d'UT (pour exécution)
- les Direccte, Diecte, (pour information)

Une mission d'évaluation des expérimentations dans le secteur de l'Insertion par l'activité économique a été confiée à l'Inspection générale des affaires sociales.

Dans ce cadre, nous adressons aux responsables d'UT un questionnaire afin de :

- Disposer de données budgétaires sur les expérimentations/innovations dans le secteur de l'IAE (partie 1 : questions relatives aux crédits consacrés à l'IAE dans votre département) ;
- Recenser les expérimentations/innovations dans le secteur de l'IAE : ce recensement n'a pas vocation à être exhaustif.

Il vous est demandé de communiquer des informations uniquement sur les 2 ou 3 projets innovants/expérimentations qui vous semblent les plus intéressants (partie 2 du questionnaire).

Si une structure expérimente plusieurs projets distincts (avec financements fléchés, publics différents), vous considérerez qu'il s'agit de deux innovations distinctes (vous pourrez alors répondre aux questions d'abord pour la première innovation puis aux mêmes questions pour la seconde).

Le terme innovation renvoie aux modalités innovantes, originales dans le fonctionnement ou l'offre des services (par exemple : dérogation à la durée du contrat, accompagnement social innovant, relations avec le monde économique, inscription dans le territoire etc.).

Le terme expérimentation est plus restrictif, il désigne les innovations qui sont limitées dans le temps et font l'objet d'une évaluation spécifique de leur efficacité.

Outre une typologie des expérimentations/innovations en cours dans le secteur de l'IAE, la mission évaluera quelques réalisations particulièrement intéressantes qui auront été signalées.

Nous vous remercions de répondre à ce bref questionnaire d'ici le 24 juillet.

En cas d'interrogation, vous pouvez prendre contact avec nous à cette adresse :

enquete-ut@igas.gouv.fr

Répondre au
questionnaire



Informations générales

Quel est votre département ?



PARTIE 1 : données générales sur l'IAE et son financement dans le département (2014)

Combien y a-t-il de structures IAE dans votre département ?

Combien y a-t-il de salariés en insertion ?

ETP

Quelle somme (exécution) a été consacrée à l'IAE ?
(crédits aide au poste + autres crédits sur le BOP 102)

€ (en 2014)

Quel est le Montant total des crédits FDI (fonds
départemental d'insertion) du département (exécuté) ?

€

PARTIE 2 : données concernant le financement de l'innovation (2014)

Quelle somme, parmi les crédits délégués au titre du FDI (fonds départemental
d'insertion) a été consacrée à l'innovation et à l'expérimentation ?

€

D'autres crédits ont-ils été dédiés au financement de l'innovation et de l'expérimentation dans le secteur
de l'IAE ? (cocher puis remplir un champ avec montant en euros) Crédits du BOP 102

€

 Autres crédits

€

Précédent

Suivant

PARTIE 3 : Expérimentation/innovation**INOVATION 1****De quelle innovation s'agit-il ?****Description****A quelle(s) catégorie(s) la structure appartient l'expérimentation/innovation concernée ?**

- AI EI ETTI ACI Autre

Autre précisez

Dans quelles catégories classeriez-vous cette expérimentation/innovation ?

- Durée du contrat Temps de travail hebdomadaire Accompagnement social
 Accompagnement professionnel / technique
 Diversité et articulation des parcours d'insertion partenariat avec les entreprises
 Lien avec le territoire Formation Nature des activités d'insertion développées
 Accompagnement après la fin du parcours en IAE Démarche qualité ou gouvernance spécifique
 Création d'emplois durables (CDI) au sein même des SIAE Coopération entre SIAE
 Structure d'ensemblier Recours aux clauses sociales des marchés publics

A quelle catégorie appartient la structure concernée par l'expérimentation/innovation ?

Autre précisez

Est-ce que la structure accueille un public particulier ? Oui Non

Si oui lequel

- jeunes personnes sous main de justice personnes sans abri
 personnes handicapées personnes sous addiction

Combien de postes d'insertion sont concernés par l'expérimentation/innovation ?

personnes physiques

ETP

Date de début et de fin (le cas échéant)

Du



Au

**Existe-t-il une évaluation ?****Quand a-t-elle ou sera t-elle réalisée ?**

merci de bien vouloir adresser le document d'évaluation par email à :enquete-ut@igas.gouv.fr

Précédent

Suivant

Financement de l'innovation

Cette expérimentation/innovation a-t-elle bénéficié d'un financement spécifique ?

cocher la case et indiquez le montant exécuté correspondant (montant en € pour 2014 ; si l'expérimentation a débuté en 2015, indiquez les montants prévus en 2015 et cocher la case prévue à cet effet)

2014			2015		
<input type="checkbox"/> FDI	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> FDI	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> FSE	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> FSE	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits privés	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits privés	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> DLA	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> DLA	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Autre	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Autre	<input type="text"/>	€

précisez quelle source

précisez quelle source

Financement de l'innovation

Quelle est votre appréciation des résultats ?

PROJET SUIVANT
(2)



Précédent

PARTIE 3 : Expérimentation/innovation**INOVATION 2****De quelle innovation s'agit-il ?****Description****A quelle(s) catégorie(s) la structure appartient l'expérimentation/innovation concernée ?**

- AI EI ETTI ACI Autre

Autre précisez

Dans quelles catégories classeriez-vous cette expérimentation/innovation ?

- Durée du contrat Temps de travail hebdomadaire Accompagnement social
- Accompagnement professionnel / technique
- Diversité et articulation des parcours d'insertion partenariat avec les entreprises
- Lien avec le territoire Formation Nature des activités d'insertion développées
- Accompagnement après la fin du parcours en IAE Démarche qualité ou gouvernance spécifique
- Création d'emplois durables (CDI) au sein même des SIAE Coopération entre SIAE
- Structure d'ensemblier Recours aux clauses sociales des marchés publics

A quelle catégorie appartient la structure concernée par l'expérimentation/innovation ?

Autre précisez

Est-ce que la structure accueille un public particulier ? Oui Non

Si oui lequel

- jeunes personnes sous main de justice personnes sans abri
- personnes handicapées personnes sous addiction

Combien de postes d'insertion sont concernés par l'expérimentation/innovation ?

personnes physiques

ETP

Date de début et de fin (le cas échéant)

Du



Au

**Existe-t-il une évaluation ?****Quand a-t-elle ou sera t-elle réalisée ?**

merci de bien vouloir adresser le document d'évaluation par email à :enquete-ut@igas.gouv.fr

Précédent

Suivant

Financement de l'innovation

Cette expérimentation/innovation a-t-elle bénéficié d'un financement spécifique ?

cocher la case et indiquez le montant exécuté correspondant (montant en € pour 2014 ; si l'expérimentation a débuté en 2015, indiquez les montants prévus en 2015 et cocher la case prévue à cet effet)

2014			2015		
<input type="checkbox"/> FDI	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> FDI	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> FSE	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> FSE	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Crédits privés	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Crédits privés	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> DLA	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> DLA	<input type="text"/>	€
<input type="checkbox"/> Autre	<input type="text"/>	€	<input type="checkbox"/> Autre	<input type="text"/>	€

précisez quelle source

précisez quelle source

Financement de l'innovation

Quelle est votre appréciation des résultats ?

PROJET SUIVANT
(3)



Précédent

PARTIE 3 : Expérimentation/innovation**INOVATION 3****De quelle innovation s'agit-il ?****Description****A quelle(s) catégorie(s) la structure appartient l'expérimentation/innovation concernée ?**

- AI EI ETTI ACI Autre

Autre précisez

Dans quelles catégories classeriez-vous cette expérimentation/innovation ?

- Durée du contrat Temps de travail hebdomadaire Accompagnement social
- Accompagnement professionnel / technique
- Diversité et articulation des parcours d'insertion partenariat avec les entreprises
- Lien avec le territoire Formation Nature des activités d'insertion développées
- Accompagnement après la fin du parcours en IAE Démarche qualité ou gouvernance spécifique
- Création d'emplois durables (CDI) au sein même des SIAE Coopération entre SIAE
- Structure d'ensemblier Recours aux clauses sociales des marchés publics

A quelle catégorie appartient la structure concernée par l'expérimentation/innovation ?

Autre précisez

Est-ce que la structure accueille un public particulier ? Oui Non

Si oui lequel

- jeunes personnes sous main de justice personnes sans abri
- personnes handicapées personnes sous addiction

Combien de postes d'insertion sont concernés par l'expérimentation/innovation ?

personnes physiques

ETP

Date de début et de fin (le cas échéant)

Du



Au

**Existe-t-il une évaluation ?****Quand a-t-elle ou sera t-elle réalisée ?**

merci de bien vouloir adresser le document d'évaluation par email à :enquete-ut@igas.gouv.fr

Précédent

Suivant

Financement de l'innovation

Cette expérimentation/innovation a-t-elle bénéficié d'un financement spécifique ?

cocher la case et indiquez le montant exécuté correspondant (montant en € pour 2014 ; si l'expérimentation a débuté en 2015, indiquez les montants prévus en 2015 et cocher la case prévue à cet effet)

2014		2015	
<input type="checkbox"/> FDI	€	<input type="checkbox"/> FDI	€
<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	€	<input type="checkbox"/> Autres crédits BOP 102	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 304	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 163	€
<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	€	<input type="checkbox"/> Crédits BOP 147	€
<input type="checkbox"/> FSE	€	<input type="checkbox"/> FSE	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil régional	€
<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	€	<input type="checkbox"/> Crédits conseil départemental	€
<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	€	<input type="checkbox"/> Crédits commune ou intercommunalité	€
<input type="checkbox"/> Crédits privés	€	<input type="checkbox"/> Crédits privés	€
<input type="checkbox"/> DLA	€	<input type="checkbox"/> DLA	€
<input type="checkbox"/> Autre	€	<input type="checkbox"/> Autre	€

précisez quelle source

précisez quelle source

Financement de l'innovation

Quelle est votre appréciation des résultats ?

Valider

**Valider vos réponses et quitter le questionnaire.
Vous pourrez y accéder à nouveau et les
modifier si nécessaire**

Précédent



ANNEXE 3 : ACI HORS LES MURS

1 DESCRIPTION DE L' « ACI HORS LES MURS »

[408] Dans le cadre de l'expérimentation EPIDA, une structure d'insertion par l'activité économique, Solid' Action, a souhaité expérimenter un nouvel outil d'insertion dans le cadre de l'un de ses deux chantiers d'insertion, « Entreprise solidaire », regroupant 15 salariés à Crolles (Isère).

[409] Il s'agit de « détacher » au sein d'une entreprise du secteur marchand une équipe de travail, accompagnée d'un encadrant technique, pour réaliser une « prestation de services » correspondant à des travaux de l'entreprise. La prestation s'effectue pendant le temps de travail des salariés en insertion, dans le cadre de leur CDDI. Ils sont rémunérés par l'ACI. La prestation s'effectue au sein de l'entreprise, avec les équipements de l'entreprise, et dans les mêmes conditions de travail que son personnel. L'ACI facture à l'entreprise demandeuse la prestation, dont le montant est calculé en fonction de la nature de la prestation et à un prix le plus proche possible du marché. Ce détachement fait l'objet d'une convention entre l'entreprise et l'ACI qui précise l'objet¹⁸⁷, définit la nature de l'activité et travaux confiés à l'ACI ainsi que le déroulement et les moyens de la réalisation de la prestation. Cette convention précise que :

- les travaux confiés ne constituent en aucun cas l'activité principale (ou/et) permanente de l'entreprise
- l'entreprise s'engage à fournir à l'association tous les moyens matériels ainsi que toutes les fournitures nécessaires à la réalisation des tâches confiées
- l'entreprise s'engage à désigner en son sein un référent, interlocuteur unique de l'association et de l'encadrant technique
- l'association est seule décisionnaire du nombre de ses salariés à affecter à la réalisation des travaux ainsi confiés, sans que ce nombre dépasse 5 salariés en insertion. Elle se réserve le droit de changer les salariés et d'en faire varier le nombre
- les salariés affectés au sein de l'entreprise restent contractuellement liés à l'association qui en demeure le seul employeur
- l'équipe d'intervention est constamment encadrée par un responsable technique appartenant au personnel de l'association. Sa mission est de coordonner les salariés en insertion, de les encadrer et de leur donner des directives. Il est en lien avec le référent de l'entreprise. Il exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des salariés en insertion. Il assure le suivi de l'évolution des salariés. Un bilan est régulièrement organisé avec le référent de l'entreprise
- les travaux sont facturés à la journée pour un montant forfaitaire.
- les parties s'engagent à faire la promotion de leur partenariat auprès de leurs interlocuteurs publics et privés sur le territoire afin de valoriser leur action et celle de leurs salariés et de contribuer au développement de cette action

¹⁸⁷ Art 1 : « ...cette convention de prestation a pour objectif, par la réalisation de travaux de l'entreprise, de favoriser l'insertion professionnelle des personnes. Par conséquent la nature des travaux confiés, les conditions de leur exécution, et le niveau d'exigence devront prendre en considération l'objectif spécifique et propre poursuivi. »

- [410] L'ACI hors les murs est ainsi présenté comme un outil supplémentaire et complémentaire à la période d'immersion. Il permet au salarié de découvrir l'environnement, le fonctionnement, le travail de production de l'entreprise, dans un cadre sécurisé. Le travail d'une équipe permet de tester et d'évaluer plusieurs salariés en même temps afin de déterminer leurs capacités à réintégrer le marché du travail classique. Pour l'entreprise, cette forme de collaboration, permet d'assurer certains travaux qui requièrent une faible qualification et pour lesquels elle ne dispose pas du personnel en interne ou de renforcer ses équipes sur les travaux habituels de l'entreprise en pouvant s'appuyer sur la sélection et l'encadrement des salariés par l'ACI. Elle peut permettre de préparer des embauches ultérieures. Cette collaboration constitue dans le même temps une action solidaire de l'entreprise envers les personnes les plus éloignées du marché du travail et à l'égard du territoire.
- [411] Cette expérimentation a été conduite auprès de deux entreprises, l'une industrielle (travaux d'usinage, de manutention et d'assemblage de pièces métalliques et plastiques pour solutions industrielles haut de gamme) un jour par quinzaine, l'autre de la distribution (plateforme logistique au sein de laquelle étaient réalisés des travaux de collecte, tri et compactage des déchets industriels) un jour par semaine.

2 DIFFICULTES JURIDIQUES

- [412] Solid'Action a obtenu de la part de l'UT de l'Isère la possibilité d'expérimenter l' « ACI hors les Murs » dans le cadre de l'expérimentation EPIDA, l'UT se fondant sur le caractère commercial de la prestation et sur le lien de subordination maintenu durant la réalisation de la prestation entre l'employeur Solid'Action et les salariés en insertion détachés dans l'entreprise (encadrement des salariés en insertion par les encadrants de Solid'Action). Mais une telle tolérance n'a pas été étendue à d'autres ACI par les UT concernées. Le ministre a accepté de maintenir cette tolérance, renvoyant à l'évaluation du dispositif qui en serait faite par la mission de l'IGAS.
- [413] Cet outil d'insertion soulève effectivement de réelles difficultés juridiques au regard de la législation applicable en matière de prêt de main d'œuvre.
- [414] Ce n'est pas à proprement parler sur le terrain juridique du prêt de main d'œuvre que se situe ni Solid'Action, ni l'UT de l'Isère, mais sur celui de la prestation de service.
- [415] Les contrats de prestation de services (effectués directement pour le compte de l'entreprise donneuse d'ordre)¹⁸⁸ ou de sous-traitance (dont la réalisation est confiée par l'entreprise prestataire chargée de réaliser les travaux à une autre entreprise) sont licites. L'ACI peut y recourir dans la limite du plafond de ressources commerciales qui lui est fixé par l'article du code du travail¹⁸⁹. Mais la difficulté réside dans la frontière ténue qui sépare les opérations de prestation de service et celles de prêt de main d'œuvre.

¹⁸⁸ « Le contrat de prestation de service est un contrat par lequel un entrepreneur s'engage à réaliser une tâche précise pour le compte d'un tiers, moyennant rémunération ». Droit du travail Gilles Auzero, Emmanuel Dockès Précis Dalloz 2014 p 316

¹⁸⁹ L'ACI ne peut dépasser durablement plus de 30% du chiffre d'affaires total de la structure en recettes commerciales sans devoir migrer vers le statut d'entreprise d'insertion.

- [416] Selon le code du travail, les opérations de prêt de main d'œuvre à but non lucratif sont autorisées¹⁹⁰, sous réserves d'un certain nombre de conditions introduites par la loi du 28 juillet 2011. En revanche, « toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main d'œuvre est interdite » selon l'article L 8241-1 du code du travail, sauf les opérations réalisées dans le cadre du travail temporaire, y compris les entreprises de travail temporaire d'insertion¹⁹¹ du portage salarial, les mises à disposition effectuées par les associations intermédiaires¹⁹² ou par les associations de services aux personnes¹⁹³.... La réalisation d'opérations de prêt de main d'œuvre à but lucratif, hors des cas expressément prévus par la loi est lourdement sanctionnée.¹⁹⁴
- [417] Dans le cas de l' « ACI hors les murs », il s'agit clairement d'une opération à but lucratif. Les initiateurs de l'expérimentation s'en expliquent¹⁹⁵ : « Il y a deux raisons majeures qui obligent l'ACI à effectuer un prêt de main d'œuvre à titre onéreux
- d'abord les ACI peuvent intervenir dans l'ensemble des secteurs d'activité dès lors que les avantages et aides octroyés par l'Etat ne créent pas de distorsions de concurrence et que les emplois ainsi créés ne se substituent pas à des emplois privés ou publics existants. Or si l'ACI facture uniquement la rémunération du personnel, il se retrouvera dans une situation de distorsion de concurrence étant donné qu'il facturera bien en dessous du prix du marché.
 - ensuite, il est impossible pour l'ACI de couvrir ses frais s'il ne facture que la rémunération du personnel mis à disposition ».
- [418] Dès lors, le risque juridique de l' « ACI hors les murs » réside bien dans le basculement toujours possible d'une prestation de service vers une opération illicite de prêt de main d'œuvre à but lucratif.¹⁹⁶

2.1 Le risque de requalification en prêt illicite de main d'œuvre

- [419] La distinction entre le contrat de prestation de services et le contrat de fourniture de main d'œuvre est opérée *in concreto* par le juge saisi d'un litige. Elle ne saurait relever des seules stipulations d'une convention conclue entre les parties. Il appartient au juge d'examiner les conditions concrètes de réalisation de l'opération pour décider de sa qualification juridique. Le juge n'est pas lié par la qualification retenue par les parties.
- [420] L'examen de la jurisprudence des chambres criminelle et sociale¹⁹⁷ de la Cour de cassation permet de dégager les critères que retient le juge pour faire le départ entre prestation de service et prêt de main d'œuvre à but lucratif illicite.

¹⁹⁰ Articles L 8241-2 du code du travail et L 1253-1 du code du travail s'agissant des groupements d'employeurs. L'article L 8241-1 du code du travail dispose qu' « une opération de prêt de main d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition. »

¹⁹¹ Article L 5132-6 du code du travail

¹⁹² Article L 5132-7 et L 5132-14 du code du travail

¹⁹³ Article L 7232-1 et suivants du code du travail

¹⁹⁴ Article L 8243-1 du code du travail : « Le fait de procéder à une opération de prêt de main d'œuvre illicite de main d'œuvre en méconnaissance des dispositions de l'article L 8241-1 est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros »

¹⁹⁵ Solid'Action « L'ACI hors les murs. Questions juridiques et solutions envisageables » Décembre 2014 Accessible sur le site de Solid'Action

¹⁹⁶ Le risque relatif à la qualification de marchandage au sens de l'article L 8231-1 du code du travail ne paraît pas avéré car il est fondé sur le préjudice causé au salarié par l'opération ou le fait d'éluder l'application de la loi ou d'un accord collectif.

¹⁹⁷ Cette dernière étant moins sollicitée que la chambre criminelle

- [421] La location de main d'œuvre se distingue d'une opération de sous-traitance de travaux ou de service, en ce que cette dernière suppose que l'entreprise sous-traitante accomplisse une tâche spécifique, bien définie, ponctuelle le plus souvent, que l'entreprise donneuse d'ordre 'a pas les moyens d'accomplir elle-même avec une obligation de résultat, ce qui implique de sa part un apport technique, matériel (la société prestataire ou sous-traitance doit fournir les moyens matériels nécessaires à la réalisation de la mission) et savoir-faire (ce qui requiert généralement une certaine qualification), d'assumer le risque professionnel et d'avoir une véritable capacité d'entreprendre ou d'exercer une activité professionnelle en toute indépendance ; que le sous traitant doit en conséquence exécuter une prestation véritablement autonome et disposer à l'égard de son personnel d'une autorité directe et complète ; qu'il doit enfin recevoir, en paiement de sa prestation, une rémunération forfaitaire librement négociée avec le donneur d'ordre et non la contrepartie de la seule rémunération des salariés... ».¹⁹⁸
- [422] Le juge requalifie en prêt de main d'œuvre à but lucratif illicite lorsqu'il constate que plusieurs indices montrent que la prestation ne nécessitait pas de compétence particulière, qu'elle était exécutée avec les salariés de l'entreprise donneuse d'ordre, que le matériel nécessaire à la prestation était fourni par cette dernière, que les salariés de la société prestataire obéissaient aux ordres et directives de l'entreprise donneuse d'ordre, que la société prestataire n'a aucune marge de manœuvre dans l'organisation du travail, que la rémunération est en fait calculée à partir d'un coût horaire de travail, même si elle a une apparence forfaitaire.
- [423] S'il n'est pas possible d'assurer a priori qu'une prestation délivrée dans le cadre de l'« ACI hors les murs » serait nécessairement requalifiée par le juge en prêt de main d'œuvre illicite, il n'en demeure pas moins que ce type de prestation tel que documenté par les initiateurs de l'expérimentation présente certains risques. On peut en recenser trois principaux
- par définition, les tâches susceptibles d'être remplies par les salariés en insertion ne sont pas ou très peu qualifiées. Il n'y a pas de savoir-faire particulier mis en œuvre...même si la prestation est clairement identifiée, voire même distincte de l'activité principale de l'entreprise donneuse d'ordre
 - dans la majorité des cas le matériel nécessaire à l'exécution de la prestation sera fourni par l'entreprise donneuse d'ordre
 - même si l'encadrant technique est en relation avec le seul référent de l'entreprise, il n'est pas certain que le critère d'autonomie dans l'organisation du travail soit satisfait. Les conditions d'exécution du travail par l'équipe de l'ACI, même discutées avec l'entreprise, restent très liées à l'entreprise donneuse d'ordre.
- [424] Ainsi, la réalisation de prestations par l'ACI dans les conditions expérimentées, est loin de le mettre à l'abri de toute requalification en prêt de main d'œuvre illicite et, par conséquent, d'une éventuelle condamnation pénale. Il convient d'ailleurs d'observer que « l'autorisation d'expérimentation » donnée par les services de l'Etat n'est guère de nature à écarter ce risque, le juge judiciaire n'étant nullement tenu par cette « dérogation » à l'application des textes civils et pénaux.

2.2 Les solutions envisageables

- [425] Les premiers résultats de l'expérimentation menée par Solid'Action sont encore trop fragiles et trop esseulés pour permettre de tirer des conclusions définitives sur la pertinence et l'efficacité en terme de réinsertion sur le marché du travail des salariés en ayant bénéficié. Solid'Action est d'ailleurs demandeur d'une réelle expérimentation sur trois ans couvrant un nombre d'ACI significatif.

¹⁹⁸ Cassation Crim 8 juin 2010 N° 07-87.289 Publié, 29 mars 2013 N° 11-86.552 Publié, 8 avril 2014 N° 12-88.429, 3 juin 2014 N° 12-80.357 ; 12 mai 2015 N° 12-87.594

- [426] Cependant, on peut penser que cette « mise à disposition collective » de salariés en insertion auprès d'une entreprise marchande peut constituer un outil supplémentaire et utile dans un parcours d'insertion. Il donne une nouvelle possibilité aux ACI de tisser des liens avec les entreprises et peut accroître les chances des salariés de ces structures de trouver un emploi durable à l'issue de leur contrat d'insertion. Cet outil complémentaire et non concurrent avec la mise à disposition individuelle pratiquée par les AI ou les ETTI, ou la véritable prestation de service réalisée par les EI. Il se situe entre ces deux modes d'intervention, empruntant un peu des deux.
- [427] Une première solution consisterait à s'en tenir à l'état actuel du droit positif tout en incitant les ACI qui souhaiteraient recourir à cet outil d'insertion à respecter certaines règles. Dans une telle hypothèse, une circulaire à destination des services de l'inspection du travail pourrait détailler les conditions que l'ACI hors les murs devrait respecter pour être accepté...voire encouragé. Ces conditions viseraient à situer autant que possible l'intervention dans le cadre d'une réelle prestation de service (entre autres : identification d'une tâche non assurée ou mal assurée par les salariés de l'entreprise accueillante ; définition d'une réelle autonomie dans le fonctionnement et l'organisation de l'équipe ; utilisation pour la réalisation de la prestation du matériel de l'ACI). Mais cette solution serait difficilement praticable, car elle ne serait pas en mesure de lever définitivement le risque juridique et elle ferait peser sur les ACI qui utiliseraient cet outil des contraintes très fortes sur le contenu des prestations et sur les conditions de leur réalisation.
- [428] Une seconde solution consisterait à modifier les textes régissant le prêt de main d'œuvre à but lucratif¹⁹⁹ en autorisant expressément par la loi les ACI à procéder à des prêts collectifs de main d'œuvre à but lucratif, ce qui pourrait se faire en complétant l'article L 5132-15 du code du travail²⁰⁰ ou en écartant le caractère exclusif d'une opération de prêt de main d'œuvre par un ACI à une entreprise, dès lors qu'il répond à certaines conditions, ce qui conduirait à compléter l'article L 8241-1 du code du travail. Les conditions en seraient précisées par décret. Il s'agirait à travers ces dispositions de réserver ce type de prêt aux seuls salariés bénéficiaires d'un CDDI ayant fait l'objet d'un agrément de Pôle Emploi et de préciser que l'objet du prêt de main d'œuvre collectif doit être double : d'une part, prendre en charge une ou des tâches qui, tout en étant directement liées à l'activité de l'entreprise, ne requièrent pas la mise œuvre de savoir-faire propres à l'entreprise, afin de permettre une certaine « autonomisation » de l'équipe de l'ACI et d'éviter toute « concurrence » avec les salariés de l'entreprise ; d'autre part, favoriser l'insertion professionnelle des salariés de l'ACI, ce qui implique la désignation d'un référent de l'entreprise chargé des liens avec l'encadrant de l'ACI et la mise en place d'un suivi commun des salariés en insertion.
- [429] Dans les deux cas, la mission suggère, avant d'opter pour l'une ou l'autre solution, de mettre en place une expérimentation au niveau national d'une durée d'au moins trois ans et se déroulant dans un nombre significatif d'ACI répartis sur le territoire. Cette expérimentation nécessitera une longue période de préparation afin de trouver les ACI intéressés, compte tenu de la nouveauté du dispositif.

¹⁹⁹ Les articles L 344-1 et suivants et R 344-16 et suivants du code de l'action sociale et des familles organise la mise à disposition de travailleurs handicapés d'un ESAT auprès d'une entreprise, mais sous réserve du respect de l'article L 125-3 ancien du code du travail, soit l'article L 8241-1 du code du travail actuel, qui prohibe toute opération exclusive de prêt de main d'œuvre à but lucratif. Cette solution ne garantit pas de façon sûre l'entreprise ou l'ESAT contre une requalification.

²⁰⁰ Cet article prévoit déjà en l'état que l'ACI a pour mission « ...d'assurer la mise au travail sur des actions collectives des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières...de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable»

ANNEXE 4 : CDDI-GROUPE ECONOMIQUE SOLIDAIRE

- [430] L'article L 5132-15-2 du code du travail issu de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 dispose : « Afin de favoriser la coordination, la complémentarité et le développement économique du territoire et de garantir la continuité des parcours d'insertion, une personne morale de droit privé peut porter ou coordonner plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section »²⁰¹. Cet article est inséré dans la sous-section 6 de la section III du chapitre relatif à l'insertion par l'activité économique, sous-section intitulée : « Groupes économiques solidaires ».
- [431] L'introduction dans le code du travail des GES résulte pour une bonne part de la demande du COORACE.
- [432] Aucun texte de nature réglementaire, aucune circulaire n'ont précisé le ou les modes de reconnaissance, les missions des GES, ni les moyens dont ils peuvent disposer pour les réaliser.
- [433] Au cours de ses investigations, la mission a eu connaissance d'un courrier adressé par le Préfet de la Drôme au ministère dans le cadre de la démarche AGILLE portant demande d'expérimentation d'un contrat à durée déterminée d'insertion porté par le groupe économique solidaire. Ce contrat répondrait à deux enjeux :
- créer de la réactivité, de la fluidité dans les parcours d'insertion en assurant de la sécurité pour les salariés, en évitant les ruptures
 - mobiliser en permanence et de manière réactive une large palette de solutions, notamment celles que peut proposer les entreprises
- [434] Le salarié, agréé par Pôle emploi pour une durée maximale de 24 mois, serait embauché par le GES pour une durée se rapprochant du temps plein afin de travailler, indifféremment et sans formalité supplémentaire, dans l'ensemble des SIAE du GES²⁰², dans d'autres SIAE du territoire ou au sein de collectivités locales ou d'entreprises partenaires du GES. La structure qui accueille le salarié se verrait facturer « le coût restant du salarié après déduction de tout ou partie des aides publiques reçues ».
- [435] Les principaux effets attendus sont de trois ordres :
- concentrer sur un nombre restreint de personnes des volumes d'activité conséquents²⁰³ afin de les faire sortir de la pauvreté et des dispositifs sociaux
 - mieux répondre aux opportunités d'activité proposées, densifier et fluidifier les parcours et ainsi améliorer significativement la sortie des personnes
 - faire participer les entreprises à l'effort de réinsertion²⁰⁴
- [436] La mission s'est rendue au siège du Groupe Archer à Romans sur Isère et a pu travailler avec son PDG, le directeur de l'UT 26 et les représentants du Conseil départemental.
- [437] La mise en place d'un tel CDDI-GES soulève plusieurs questions d'ordre juridique et opérationnel.

²⁰¹ Il s'agit des conventions que peut passer l'Etat avec les différentes structures d'insertion par l'activité économique cf art L 5132-4 du code du travail

²⁰² Le Groupe Archer regroupe 3 EI, 1 ETTI, 1 AI et 3 ACI

²⁰³ Le Groupe Archer envisage de proposer ces contrats à une quarantaine de salariés (sur 1300 soit 330 ETP) en insertion parmi les plus proches de l'emploi

²⁰⁴ Le Groupe Archer est membre actif de Pôle Sud, Pôle territorial de développement économique (bassin de Valence /Romans) et créateur d'une association qui regroupe 70 entreprises du bassin d'emploi.

1 DES DIFFICULTES D'ORDRE JURIDIQUE SONT A RESOUDRE

[438] Ces difficultés varient selon que le GES serait ou non l'employeur des salariés en insertion bénéficiaires du CDDI-GES.

[439] Elles restent sérieuses dans l'hypothèse d'une mise à disposition d'une entreprise hors IAE.

1.1 Si le GES est l'employeur des salariés

[440] La possibilité pour le GES d'être l'employeur direct des salariés en insertion bénéficiaires du CDDI-GES n'a pas jusqu'ici été explorée.

[441] Le texte instituant les GES ne prévoit pas à ce stade de condition de statut pour qu'un GES soit valablement constitué. Il évoque une « personne morale de droit privé ».

[442] Le texte indique que cette personne morale de droit privé « peut porter ou coordonner une ou plusieurs actions d'insertion » qui sont prévues dans le cadre du conventionnement des quatre types de SIAE.

[443] Le texte comprend semble-t-il une alternative quant au rôle exact du GES, car porter n'a pas la même signification que coordonner. Autant la coordination n'implique pas la qualité d'employeur, autant le « portage » d'une action d'insertion, si elle passe pour partie par un nouveau contrat de travail, peut la rendre nécessaire.²⁰⁵

1.1.1 Le GES devrait pouvoir conventionner avec l'Etat

[444] Dans cette hypothèse, le GES est directement l'employeur du salarié titulaire du CDDI-GES. Il est alors conduit à mettre à disposition des différentes SIAE du groupe le salarié dans le cadre d'un prêt de main d'œuvre à but non lucratif.

[445] Dans ce cas de figure, plusieurs questions apparaissent :

- le GES peut-il, en l'état des textes, conventionner avec l'Etat au même titre que l'une des quatre SIAE ? Il semble que oui si l'on se réfère à l'article L 5132-2 du code du travail qui prévoit que « l'Etat peut conclure des conventions pré voyant, le cas échéant, des aides financières avec 1° Les employeurs dont l'activité a spécifiquement pour objet l'insertion par l'activité économique... ». Les GES ne sont pas répertoriés comme une SIAE pouvant passer une convention avec l'Etat mais, prévus dans une autre sous-section de la section III, ils concourent, au même titre qu'elles, à la mise en œuvre des actions d'insertion par l'activité économique.

[446] Une autre interprétation des textes conduirait à insister sur la constatation que l'article L 5132-15-2 du code du travail instituant les GES mentionne qu'ils peuvent porter ou coordonner « une ou plusieurs actions d'insertion telles que visées à la sous-section 1 de la présente section...laissant ainsi entendre que seules les SIAE énumérées à l'article L 5132-4 du code du travail peuvent conventionner avec l'Etat. Si telle était l'interprétation privilégiée, il serait nécessaire, pour permettre à un GES de porter les actions d'insertion de l'ajouter à la liste de l'article L 5132-4 du code du travail.

²⁰⁵ Voir à cet égard le portage salarial tel qu'il est prévu par l'ordonnance n° 2015-380 du 2 avril 2015 aux articles L 1254-1 et suivants du code du travail

1.1.2 Simplifier les opérations de prêt de main d'œuvre

- [447] Si le GES peut conventionner avec l'Etat et être l'employeur des salariés en CDDI-GES, « l'affectation » du salarié en CDDI auprès d'une SIAE du GES s'analyse en un prêt de main d'œuvre. Une telle opération ne peut être faite qu'à titre non lucratif.²⁰⁶ Dès lors doivent être appliquées les dispositions de l'article L 8241-2 du code du travail (accord du salarié, conventions de mise à disposition, avenants au contrat de travail, consultation des IRP...). La procédure est lourde et paraît peu adaptée à la volonté de fluidité et de réactivité affichée.
- [448] Il serait donc nécessaire dans cette hypothèse de simplifier les obligations pesant sur le GES. Dès lors que Pôle emploi donnerait son agrément pour une durée de deux ans valable pour toutes les SIAE du GES, il faudrait que le GES employeur puisse « affecter » le salarié dans les différentes structures du GES sans avoir à respecter l'ensemble des formalités liées au prêt de main d'œuvre à but non lucratif. Une disposition de nature législative serait nécessaire pour résoudre ce problème : elle définirait les conditions et le contenu du CDDI-GES, exonérant explicitement le GES des obligations découlant de l'article L 8241-2 du code du travail.

1.1.3 Retenir une évaluation forfaitaire du montant de l'aide au poste

- [449] Le conventionnement entre le GES et l'Etat, et si possible le conseil départemental, devrait passer par une évaluation forfaitaire du montant de l'aide au poste accordée dans le cadre du dialogue de gestion. Elle pourrait se faire sur une estimation du parcours interne (en AI, ETTI, EI et ACI) au groupe que le salarié titulaire du CDDI-GES est susceptible de réaliser. Quitte à ce que des ajustements en cours d'année soient réalisés en tant que de besoin. La mise en place de ce CDDI-GES nécessiterait une comptabilisation et un traitement spécifique par l'ASP.

1.2 Si le GES n'est pas l'employeur des salariés

- [450] Dans ce cas, ce sont les SIAE du GES qui restent les employeurs et qui passent convention avec l'Etat. C'est dans son rôle de pilotage de la gestion des ressources humaines que le GES peut être conduit à coordonner les parcours des salariés en insertion dans les différentes SIAE. Mais il devrait alors aider chaque SIAE à gérer un ensemble de prêts de main d'œuvre à but non lucratif (établissement des conventions, avenants au contrat de travail...), la SIAE d'entrée dans le dispositif restant l'employeur de référence du salarié.
- [451] Le GES devrait alors négocier avec la Direccte un volume de CDDI-GES réparti ou à répartir sur les différentes SIAE. L'avantage du CDDI-GES, dans cette configuration tiendrait d'une part à l'agrément de Pôle emploi sur deux ans et pour toutes les SIAE du GES, à la facilité de négociation d'un contingent de contrats avec la Direccte pour l'année et au fait que le prêt à une SIAE du groupe n'entraîne pas fin de contrat et établissement d'un nouveau. Mais la mécanique resterait lourde à gérer, car fondée sur une succession de prêts de main d'œuvre à but non lucratif. Afin de sécuriser l'ensemble de ce dispositif, il serait nécessaire de définir précisément les conditions financières du prêt entre SIAE, afin de s'assurer que le prêt reste bien à but non lucratif. A cet égard, le nouvel article L 8241-2 du code du travail issu de la loi du n° 2011-893 du 28 juillet 2011 ne lève pas entièrement les risques de requalification en prêt à but lucratif dans le prolongement de la jurisprudence de la Cour de cassation qui avait relevé que « le caractère lucratif du prêt de main d'œuvre entre sociétés du même groupe peut résulter de l'accroissement de flexibilité dans la gestion du personnel²⁰⁷ ».

²⁰⁶ Article L 8241-1 du code du travail : « Toute opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main d'œuvre est interdite... »

²⁰⁷ Cass soc 18 mai 2011

1.3 Le prêt non lucratif d'un salarié en CDDI-GES à une entreprise hors IAE suppose le respect de certaines conditions

[452] Le raisonnement à conduire est ici identique peu important de savoir si le GES est ou non l'employeur du salarié en CDDI-GES. Dans les deux cas, il s'agit d'une opération de prêt de main d'œuvre d'une structure de l'IAE vers une entreprise hors IAE.

[453] Il peut être fait application de l'article L 8241-2 du code du travail qui autorise le prêt de main d'œuvre à but non lucratif sous les réserves suivantes :

- la détermination du caractère lucratif ou non de l'opération est délicate. Dans le projet d'Archer, il est indiqué que « la structure qui accueille le salarié se verra facturer le coût restant du salarié après déduction de tout ou partie des aides publiques reçues ». Ainsi, l'entreprise hors IAE recevrait ainsi une forte incitation à accueillir un salarié en CDDI-GES, une part de la subvention de l'Etat lui étant ainsi transférée de facto. Or, le caractère lucratif d'une opération de main d'œuvre ne s'applique pas à la seule structure qui prête le salarié. Il peut également résulter du bénéfice retiré de ce prêt par l'entreprise utilisatrice.²⁰⁸ Le système envisagé risque donc, par l'économie de salaire réalisée, de déboucher sur un prêt à but lucratif interdit.
- l'opération, telle qu'elle est envisagée par le groupe Archer présente un second danger, du point de vue cette fois du droit de la concurrence. En effet, en faisant « bénéficiaire » indirectement l'entreprise utilisatrice de l'aide de l'Etat versée par le biais de « l'aide au poste », le groupe propose une prestation à un prix très largement inférieur à celui du marché, qui est de nature à fausser la concurrence.
- enfin, ce type de prêt de main d'œuvre individuel ne paraît pas devoir être possible pour un ACI²⁰⁹, dès lors que deux structures bien précises permettent la mise à disposition de salariés en insertion auprès de particuliers ou d'entreprises, les AI et les ETTI.

[454] Cette question du prêt de main d'œuvre du GES ou des SIAE à des entreprises est sans doute la plus délicate du projet.

[455] Selon la mission, pour que cette opération soit, autant que faire ce peut, à l'abri des risques, tant du côté du droit du travail que de celui du droit de la concurrence, il est impératif que le montant du salaire reversé par l'entreprise se rapproche sensiblement de celui d'un salarié exécutant le même travail et ne répercute pas l'avantage de l'aide au poste à l'entreprise. En tout état de cause, la fixation d'un reversement de salaire d'un montant inférieur devrait s'accompagner d'une contrepartie du côté de l'entreprise. Cette contrepartie pourrait résulter, pour une part, d'une plus faible productivité supposée du salarié en CDDI-GES²¹⁰, et, certainement, d'une participation à son accompagnement professionnel, qu'il conviendrait de détailler précisément dans la convention de prêt de main d'œuvre à but non lucratif (désignation d'un tuteur, formation.....)

2 DES DIFFICULTES OPERATIONNELLES

[456] Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a recensé quelques difficultés opérationnelles qu'il conviendra de résoudre dans le cadre d'une expérimentation de ce contrat de travail.

²⁰⁸ Voir en ce sens Cass crim 19 mars 2013 : « Le dirigeant d'une société, qui, à l'occasion de l'utilisation d'une main d'œuvre extérieure, élude le paiement de charges sociales, prend part à une opération illicite de prêt de main d'œuvre dont le caractère lucratif est ainsi avéré »

²⁰⁹ A la différence, éventuellement, du prêt collectif de main d'œuvre envisagé dans l'annexe 3 « ACI hors les murs » du présent rapport

²¹⁰ Mais le Groupe Archer envisage de réserver le CDD-GES aux salariés les plus proches de l'emploi

- [457] La première concerne la sélection des salariés du GES qui seront concernés par le CDDI-GES. Le groupe Archer envisage de réserver ce contrat aux salariés en insertion dans les différentes structures du groupe les plus proches de l'emploi afin de leur donner le maximum de chances d'une insertion durable. C'est effectivement une option possible dans l'hypothèse d'un prêt de main d'œuvre à des entreprises classiques, mais cette option est sans doute discutable si l'on envisage le CDDI-GES sous l'angle d'un parcours interne au GES.
- [458] Par ailleurs il sera nécessaire de préciser le rôle de Pôle emploi dans la sélection de ces salariés.
- [459] La deuxième difficulté soulevée par ce projet concerne les modalités de calcul de l'aide au poste de l'Etat et du conseil général (dans la mesure où des bénéficiaires du RSA seraient concernés). Faudra-t-il distinguer les CDDI-GES des autres CDDI ? Y aura-t-il une enveloppe particulière ? Comment sera-t-elle calculée selon que le CDDI-GES sera mis en œuvre par le GES en tant qu'employeur ou qu'il sera porté par une des structures du GES ? Enfin les modalités de paiement par l'ASP devront être adaptées.
- [460] Pour que l'expérimentation envisagée puisse réellement produire des résultats concluants, il est indispensable qu'elle se déroule dans plusieurs GES et qu'une comparaison entre des salariés ayant des caractéristiques similaires en termes d'insertion, pour les uns bénéficiant du CDDI-GES, pour les autres n'en bénéficiant pas, puisse être faite. La méthode d'évaluation de l'enrichissement des parcours et de leurs effets sur l'insertion devra être définie. Enfin, la sécurisation juridique de cette expérimentation devra être envisagée, le cadre de la démarche AGILLE du ministère des affaires sociales ne la garantissant pas à lui seul.

ANNEXE 5 : EPIDA – EXPERIMENTATION DES PARCOURS D’INSERTION A DUREE ADAPTEE

1 L’EXPERIMENTATION VISAIT A METTRE EN EVIDENCE LES EFFETS D’UNE PROLONGATION DES PARCOURS DANS LES ACI AINSI QUE CEUX DU RENFORCEMENT DE L’ACCOMPAGNEMENT ET DES RELATIONS AVEC LES ENTREPRISES

- [461] EPIDA consiste en l’expérimentation des effets combinés de l’allongement des parcours dans les ACI, d’un accompagnement socioprofessionnel renforcé et du renforcement des passerelles avec les entreprises. Elle est initialement motivée par le constat de responsables de SIAE que certains salariés, très éloignés de l’emploi au moment de leur entrée dans la structure, pourraient bénéficier d’un allongement de la durée de leur parcours au-delà des deux années²¹¹.
- [462] La convention signée le 9 novembre 2011 entre le Secours catholique et la DGCS fixe quatre objectifs à EPIDA :
- « mesurer les effets de la durée sur l’insertion socioprofessionnelle de publics en grande difficulté ;
 - expérimenter des méthodes et des outils d’accompagnement renforcé en lien avec les spécificités des différents publics ;
 - renforcer les passerelles avec les entreprises afin d’augmenter les possibilités d’accès à l’emploi dans une entreprise classique ;
 - dégager de nouvelles pistes novatrices pour les personnes ne pouvant pas trouver de réponses dans l’emploi classique ».
- [463] Pour que cette expérimentation soit possible, étaient accordés à la fois :
- une dérogation au code du travail²¹² qui permettait aux salariés en insertion de suivre des parcours de 5 ans au lieu de 2 ans (à l’issue des deux premières années, un CUI-CAE²¹³ d’un an pouvait de nouveau être conclu et renouvelé deux fois) ;
 - des moyens supplémentaires à destination des SIAE afin de mettre en place un accompagnement renforcé et de développer des relations avec les entreprises.
- [464] La convention qualifie EPIDA de « recherche action »²¹⁴ en ce qu’elle a pour objectif de tester des méthodes dont les structures pressentent qu’elles pourraient améliorer leur action et souhaitent le démontrer.

²¹¹ Il ressort cependant des entretiens conduits par la mission que les initiateurs du projet ne partageaient pas une vision commune des objectifs : pour certains l’expérimentation n’aurait dû concerner que l’allongement du parcours, pour d’autres les trois éléments sont difficilement dissociables.

²¹² L’article L5132-15-1 prévoit que : « Ces contrats peuvent être renouvelés dans la limite d’une durée totale de vingt-quatre mois ».

²¹³ Au moment de l’expérimentation, les salariés des ACI signaient un contrat aidé et non un CDDI comme c’est le cas désormais.

²¹⁴ Définition Larousse : « Étude qui transpose des connaissances théoriques dans le milieu naturel étudié et en dégage des enseignements susceptibles de généralisation pour aboutir à la production d’un savoir théorique et/ou s’attacher à résoudre des conflits internes à ce milieu (discrimination, etc.).

2 LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION S'EST REVELEE ETRE COMPLIQUEE CONCERNANT LE CHOIX DES PARTICIPANTS ET L'HETEROGENEITE DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE

- [465] Le lancement de l'expérimentation puis la mise en place du dispositif expérimenté ont pris beaucoup de temps et ont causé des difficultés liées tant au choix des structures participantes qu'au recrutement des salariés en insertion.
- [466] Tout d'abord, l'ensemble des parties prenantes a insisté sur le temps qui s'était écoulé entre l'émergence du projet et le début de l'expérimentation. Initialement promu localement, par Solid'action²¹⁵, le Secours catholique de Grenoble et le réseau jardins de cocagne, le projet a trouvé des relais nationaux (notamment auprès du Secours catholique).
- [467] Il a été décidé que l'expérimentation serait nationale et portée par le Secours catholique mais se déroulerait uniquement dans la région Rhône Alpes entre le 1^{er} juillet 2011 et le 31 décembre 2014²¹⁶. La convention prévoyait que l'expérimentation bénéficierait de plusieurs financements spécifiques²¹⁷ visant à couvrir les coûts de l'expérimentation estimés à 946 695€:
- subvention de la DGCS de 355 000€(somme à laquelle s'ajoutent 58 000€consacrés au financement de l'évaluation) ;
 - aide du FSE (399 195€) ;
 - aides des conseils généraux (90 000€) et du conseil régional (30 000€) ;
 - aides privées (72 000€).
- [468] Le Secours catholique a ainsi mis en place une équipe EPIDA qui a sélectionné 13 ACI²¹⁸ dans 6 départements pour participer à l'expérimentation. Les structures ont été sollicitées par l'équipe de façon à ce qu'elles soient représentatives de la diversité des réseaux de l'IAE et réparties sur le territoire régional. Il est important que signaler que, si toutes étaient volontaires, elles étaient inégalement impliquées dans l'expérimentation et n'en partageaient pas toujours complètement les enjeux.
- [469] La plupart des ACI étaient « mixtes », c'est-à-dire que, à l'exception d'un ACI créé pour EPIDA, elles accueillait principalement des salariés en insertion de droit commun et, à la marge, des salariés bénéficiant du dispositif EPIDA. Il était prévu que chaque ACI compte au minimum 5 salariés EPIDA.
- [470] En conséquence, il leur a été difficile de mettre en place un accompagnement renforcé spécifique à ces personnes. La dispersion des salariés impliquait aussi un saupoudrage des moyens qui a pu limiter la capacité de ces ACI à s'investir dans EPIDA. Certains n'ont ainsi pas pu s'approprier l'ensemble des éléments que le projet visait à tester. Par exemple, au moment de l'évaluation, certaines SIAE ne savaient pas ce qu'étaient les immersions ou les suspensions de contrat, ce qui signifie qu'elles n'ont pas mobilisé ces modalités d'accompagnement. Ce point est à mettre en relation avec la question de la professionnalisation des ACI. Toutes ne semblent pas en capacité de participer à une expérimentation compte tenu des exigences que cela implique en temps, pour la formation de l'encadrement, la mise en œuvre de nouvelles modalités d'actions ou encore le recueil de données.

²¹⁵ Association qui a pour objet l'accueil et l'insertion de personnes en situation de grande exclusion, notamment des anciens détenus, personnes sans logement et victimes d'addictions. Elle comprend un CHRS, un atelier d'adaptation à la vie active et un ACI créé pour participer à EPIDA.

²¹⁶ Initialement conclue entre le 1^{er} juillet 2011 et le 30 juin 2014, elle a fait l'objet d'un avenant la prolongeant jusqu'au 31 décembre 2014 sans pour autant augmenter le financement de la DGCS (report des crédits non utilisés en 2012 en 2014)

²¹⁷ Source : convention

²¹⁸ Deux ont cessé leur activité au cours de l'expérimentation.

- [471] Dans tous les cas, les SIAE ont choisi des modalités d'accompagnement renforcé différentes d'une structure à l'autre. Il faut préciser qu'il n'existait, au lancement de l'expérimentation, aucun consensus sur ce qu'est l'accompagnement renforcé (en particulier, aucune référence n'était faite au référentiel de la circulaire de 2008 qui, selon la DIRECCTE ne serait pas respecté dans beaucoup de SIAE). Concernant le renforcement des relations avec les entreprises, les actions mises en œuvre par les ACI sont moins variées mais plusieurs d'entre eux n'ont pas ou peu investi cet axe de l'expérimentation. A titre d'illustration, il est possible de signaler plusieurs modalités d'accompagnement ou de développement des relations avec les entreprises : méthode de reconnaissance des acquis de l'expérience (méthode à laquelle les CIP ont été formés spécifiquement), ateliers artistiques, séances de sophrologie, CV vidéo, *job dating*, référents entreprise, clubs d'entreprises, visites d'entreprises.
- [472] Selon l'évaluation externe, il n'est pas certain que ces modalités d'accompagnement puissent véritablement être considérées comme innovantes et spécifiques : « EPIDA a donc constitué par nombre d'aspects une démarche de professionnalisation régionale, voire de « mise à niveau » de certaines structures comme l'avancent certains, qu'une expérimentation de pratiques d'accompagnement véritablement renforcées ».
- [473] Il existait cependant des éléments vraiment innovants parmi les modalités retenues par les SIAE, notamment celle de l'« ACI hors les murs ». Ce dispositif consiste à permettre à équipe de salariés en insertion, accompagnée d'un encadrant technique qualifié, de travailler dans une entreprise. Cette expérimentation, prévue par la convention, concernait uniquement l'ACI Solid'action²¹⁹.
- [474] Cette expérimentation, prolongée aujourd'hui mais refusée à d'autres structures, pose des questions juridiques non résolues. Sa compatibilité avec le caractère non marchand des ACI n'est pas assurée et pourrait ne pas être conforme au droit de la concurrence et du droit du travail (prêt illégal de main d'œuvre).
- [475] Le recrutement de salariés entrant dans le dispositif EPIDA a également été source de difficultés. L'objectif était de recruter entre 70 et 80 personnes²²⁰ ayant terminé un parcours de deux ans dans une SIAE et sans solution de retour à l'emploi. 60% devaient être des bénéficiaires du RSA. Les ACI devaient également éviter de recruter des personnes handicapées ou de plus de 50 ans, celles-ci pouvant déjà bénéficier d'une prolongation de leur parcours prévue au titre de l'article L5132-15-1 du code du travail²²¹. Mais il s'est avéré impossible de recruter de tels profils notamment du fait du faible nombre de salariés ayant passé deux ans dans une SIAE dans la région²²².
- [476] Au final, ce sont 108 personnes qui sont entrées dans le dispositif. Seules 26% avaient déjà passé deux ans dans une SIAE (durée moyenne de parcours 18,8 mois). 52% étaient bénéficiaires du RSA.

²¹⁹ Elle fait aujourd'hui l'objet d'une prolongation, pour cette seule structure, fondée sur un courrier du ministre.

²²⁰ Correspondant à 70 CUI-CAE

²²¹ « A titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion, quel que soit leur statut juridique, durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue ».

²²² Le fait que les contrats soient conclus pour 6 mois et renouvelés dans la limite de deux ans dans plusieurs départements de la région peut contribuer à expliquer le faible nombre de personnes ayant réalisé un parcours de deux ans mais ne doit pas être confondu avec une hypothétique politique des pouvoirs publics de limitation de la durée des contrats.

[477] Ces difficultés ont été accrues par une gouvernance de projet chaotique. En plus de l'équipe EPIDA, il était prévu des cellules d'accompagnement local (pilotes par pôle emploi), un comité de pilotage territorial (présidé par la DIRECCTE) et un comité national d'orientation et de suivi (présidé par la DGCS). Les cellules d'accompagnement n'ont jamais été créées et la fonction de sélection des salariés a été confiée aux comités techniques d'animation (CTA). L'absence de stabilité de l'équipe du Secours catholique et le manque de partage entre les concepteurs nationaux du projet et ses expérimentateurs locaux n'ont pas facilité l'accompagnement des structures. De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la mission, l'expérimentation a souffert d'un insuffisant partage des objectifs, des hypothèses et des modalités de l'expérimentation entre les parties prenantes, ce qui a parfois conduit à des incompréhensions. De plus, l'évaluation a mis en évidence le fait que la gouvernance locale du projet (concernant notamment le rôle des CTA) avait pu poser des difficultés : certains CTA, chargés du recrutement des salariés, ne se réunissaient pas régulièrement ce qui a pu occasionner des blocages.

[478] En fin de compte, le déroulement de l'expérimentation a déjà compromis les possibilités de son évaluation et donc d'en tirer des conséquences en ce qui concerne la généralisation de ses modalités.

3 L'ÉVALUATION DE L'EXPÉRIMENTATION N'A PAS PU ÊTRE RÉALISÉE DANS DE BONNES CONDITIONS ET NE PERMET PAS DE CONCLURE SUR LES EFFETS DU DISPOSITIF

[479] L'expérimentation a donné lieu à une évaluation interne et à une évaluation externe, réalisée par le cabinet de consultants Amnyos.

[480] La convention prévoyait également que soient réalisés des bilans annuels et un bilan global au moins trois mois avant la fin de l'expérimentation. Elle déterminait les indicateurs sur lesquels devait reposer l'évaluation (annexe 3 de la convention). Ainsi, étaient prévus à la fois des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, par exemple :

- Indicateurs quantitatifs transversaux : nombre de chantiers entrés dans l'expérimentation, nombre de salariés en CUI long, dont nombre d'allocataires du RSA, nombre de journées de formation etc. ;
- Indicateurs qualitatifs transversaux : pour mesurer les effets de la durée sur l'insertion socioprofessionnelle de publics en grande difficulté, des « bilans annuels » de l'évolution de la situation des personnes et rapport final faisant apparaître l'évolution de la situation des personnes, les acquis sociaux et professionnels et les résultats de sortie en fonction des types de public etc. ;
- Indicateurs spécifiques : nombre et caractéristiques des partenaires sollicités, modalités des relations partenariales, etc.

[481] Pourtant, ces obligations de collecte et de suivi ont rapidement été perdues de vue. L'équipe et les ACI n'ont collecté que peu de données et l'évaluation a été repoussée à la fin de l'expérimentation sans que les indicateurs ne soient recueillis régulièrement.

[482] En fin de compte, aucune évaluation quantitative de l'expérimentation n'a été réalisée. Le projet d'évaluation comparée (groupe test / groupe témoin) n'a pas été mené, peu de données ont été collectées sur les parcours des personnes (modalités d'accompagnement mises en place).

- [483] Quand bien même ces données auraient été convenablement recueillies, la mission considère qu'il n'aurait pas été possible de réaliser une évaluation quantitative sérieuse pour plusieurs raisons :
- le protocole d'expérimentation n'a pas été suivi : les personnes recrutées n'avaient pas un parcours de 2 ans en insertion ;
 - les critères de recrutement des personnes ne permettaient pas de garantir une comparabilité (ni entre les salariés d'une même structure, ni dans le temps au sein d'une structure) ;
 - les structures étaient assez différentes (taille, situation financière, ratio d'encadrement, activités, etc.) et il ne semble pas possible de comparer leurs résultats entre elles ;
 - les variables expérimentées étaient trop diverses, plusieurs étaient testées en même temps et concernaient à chaque fois un nombre très limité de personnes, ce qui rendait toute comparaison impossible ;
 - il n'y a pas eu d'enquête sur la situation des personnes 6 ou 12 mois après leur sortie du dispositif.
- [484] En conséquence, il n'est pas possible de conclure sur les effets de l'allongement de la durée du parcours, ni sur l'intérêt des modalités d'accompagnement ou de relations avec les entreprises expérimentées au-delà de l'appréciation qui en est faite par les parties au projet : les porteurs de projet, les salariés en insertion ou les entreprises partenaires.
- [485] En effet, si certaines modalités d'accompagnement ou de construction de passerelles avec les entreprises sont documentées (par exemple 41% des salariés ont bénéficié d'une immersion, 17% d'une suspension de contrat et 66% d'une formation), il est difficile de savoir à quoi comparer ces chiffres (moyennes nationales, structures ou publics comparables) et elles ne peuvent pas être croisées avec les taux de retour à l'emploi ou de sorties positives observées.
- [486] Quant à ces données, si elles ont bien été recueillies, il est difficile d'en tirer des conclusions faute de comparaison possible²²³. Ainsi, en juin 2014, 57 personnes avaient quitté le dispositif parmi lesquelles on comptait :
- 40% de sorties dynamiques (23 personnes)
 - dont 21% vers l'emploi (5% vers l'emploi durable et 16% vers l'emploi de transition)
 - dont 19% de sorties positives : vers une SIAE (7%), un ESAT (2%) ou une formation certifiante, qualifiante ou pré-qualifiante (9%)
 - 54% de ruptures et abandons.
- [487] L'évaluation interne compte, en décembre 2014, 56% de sorties dynamiques dont 29% de sorties vers l'emploi. Ces chiffres sont obtenus après la « neutralisation » de 14 sorties qui correspondent à 8 ruptures de période d'essai, 3 abandons de poste, 2 licenciements pour faute grave et un arrêt maladie longue durée.
- [488] Au final, aucune mesure des effets du dispositif EPIDA n'a été possible.
- [489] Des éléments d'évaluation qualitatifs ont cependant été mis en avant concernant les effets bénéfiques de l'allongement de la durée du parcours, de l'accompagnement renforcé et du renforcement des relations avec les entreprises.
- [490] Ainsi, le Secours catholique tire principalement quatre enseignements d'EPIDA²²⁴.

²²³ A titre d'information, une étude de la DARES étudiant la situation des personnes sorties d'ACI, 24% étaient en emploi (7% emploi stable, 14% non stable, 4% aidé) et 8% en formation ou reprise d'étude. Cependant rien ne permet d'attester que les salariés EPIDA sont comparables aux salariés des ACI en général.

²²⁴ Ces enseignements sont issus d'une évaluation qualitative.

- [491] D'abord, allonger les parcours a des effets bénéfiques : cela permettrait de prendre en compte la réalité des parcours des salariés en insertion. En effet, ceux-ci ne sont pas linéaires et l'allongement des parcours limiteraient les conséquences négatives des ruptures de parcours (qu'il s'agisse d'hospitalisation, de détention, d'abandon). Ainsi, l'idée d'un droit de tirage (plutôt qu'un contrat à durée déterminée) a été évoquée. L'absence d'échéance à court terme jouerait favorablement sur la stabilisation des trajectoires. Certains professionnels ont cependant pointé l'existence d'effets pervers (difficulté à faire face au changement encore plus grande à la suite d'une période de stabilisation).
- [492] La mission note de plus que l'expérimentation n'a pas permis de déterminer quels publics étaient le plus à même de bénéficier de contrats plus longs. Cette information serait d'autant plus utile qu'aujourd'hui les contrats peuvent être prolongés dans plusieurs cas :
- l'article L5132-15-1A du code du travail prévoit que « à titre dérogatoire, ces contrats peuvent être renouvelés au-delà de la durée maximale prévue en vue de permettre d'achever une action de formation professionnelle en cours de réalisation à l'échéance du contrat. La durée de ce renouvellement ne peut excéder le terme de l'action concernée » ;
 - il prévoit également que : « à titre exceptionnel, lorsque des salariés âgés de cinquante ans et plus ou des personnes reconnues travailleurs handicapés rencontrent des difficultés particulières qui font obstacle à leur insertion, quel que soit leur statut juridique, durable dans l'emploi, ce contrat de travail peut être prolongé au-delà de la durée maximale prévue » ;
 - par ailleurs, il est d'usage que les pouvoirs publics acceptent des dérogations, examinées au cas par cas, permettant la prolongation de l'agrément de certains salariés en insertion.
- [493] Deuxièmement, le Secours catholique estime que l' « accompagnement vers et dans l'emploi » (AVDE) est efficace. En particulier, les évaluations qualitatives font état de l'intérêt de certaines modalités d'accompagnement : les ateliers artistiques, le travail sur la narration de son parcours ou encore les travaux en équipe ou la construction d'un projet professionnel.
- [494] Troisièmement, il est essentiel de développer des relations avec les entreprises via des clubs d'entreprises ou encore des suspensions de contrats. L'expérimentation aurait notamment permis une vraie montée en compétences des encadrants et CIP des SIAE qui seraient désormais plus familiers du monde de l'entreprise. L'évaluation externe pointe cependant le faible développement des passerelles avec les entreprises. Plusieurs ACI n'auraient pas réellement développé d'actions et les principales actions mises en œuvre auraient souvent été initiées en dehors d'EPIDA.
- [495] Enfin, la mixité des publics (certains très éloignés de l'emploi, d'autres simplement privés d'emploi) est profitable, elle favorise les apprentissages au sein de la structure, permet le co-apprentissage et une organisation des tâches qui peut différencier les responsabilités. Le Secours catholique considère que cette mixité pourrait conduire à réfléchir à mêler au sein d'une seule structure des salariés en insertion et des salariés en CDI.
- [496] L'évaluation externe évoque également la gouvernance du projet. Elle pointe l'intérêt qui existe à créer des espaces de partages entre structures et avec le territoire mais surtout les difficultés rencontrées pour créer une telle dynamique collaborative.

4 LA MISSION NE PEUT TIRER D'EPIDA QUE DES CONCLUSIONS RELATIVES AUX CONDITIONS NECESSAIRES AU DEROULEMENT D'UNE EXPERIMENTATION

[497] Le déroulement de l'expérimentation et son évaluation ne permettent pas à la mission d'en tirer des conclusions permettant d'orienter les politiques publiques. Tout au plus, les champs explorés par EPIDA mériteraient, au vu de l'évaluation qualitative qui en a été faite (notamment concernant les relations avec les entreprises) de faire l'objet de nouvelles expérimentations.

[498] En revanche, EPIDA permet de repérer les pré-requis qui conditionnent la conduite d'une expérimentation et de son évaluation. Ces éléments figurent dans le rapport.

ANNEXE 6 : CONVERGENCE

« Expérimentation de stabilisation par le travail des personnes issues de la rue ou sans solution de logement durable »

1 L'EXPERIMENTATION CONVERGENCE VISAIT A TESTER LES EFFETS D'UN NOUVEAU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL EN COORDONNANT DES PARTENAIRES DANS LES TROIS DOMAINES DE L'EMPLOI, DU LOGEMENT ET DE LA SANTE ET EN PERMETTANT UNE PROLONGATION DES PARCOURS DANS L'ACI

- [499] L'expérimentation a été conduite sur les trois sites du chantier d'insertion d'Emmaüs Défi à partir d'octobre 2012, soit, le Bric à brac de Riquet où se concentrent l'essentiel des salariés et de l'activité du chantier : recueil, tri, réparation et vente de meubles collectés, l'appartement du 104 qui est un petit espace de vente où travaillent 7 salariés en insertion et l'entrepôt de la Porte de la Chapelle, qui est un lieu de stockage.
- [500] Emmaüs Défi est un chantier d'insertion créé en 2007, dont la particularité est d'accueillir des personnes issues de la rue via les maraudes, puis un passage par le dispositif « Premières heures »²²⁵ et des dispositifs d'hébergement d'urgence ou collectif.
- [501] La convention pluriannuelle d'objectifs signée le 29 novembre 2013²²⁶ avec Emmaüs Défi par la DGCS à la suite d'un travail interministériel conduit par le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL) indique que le projet initié et conçu par l'association Emmaüs Défi, dénommé « Convergence », constitue un « projet expérimental visant à stabiliser par le travail des personnes issues de la rue ou sans solution de logement durable au moyen d'un dispositif de « post urgence » intermédiaire entre les dispositifs d'urgence et ceux d'insertion classique (SIAE) pour des personnes en forte fragilité »²²⁷ La convention a une durée initiale de deux ans (2013-2014).
- [502] Les objectifs du dispositif sont d'améliorer la continuité des parcours des bénéficiaires dans les domaines de l'emploi, du logement et de la santé afin de réduire leurs problématiques et de stabiliser leur situation dans ces trois domaines en coordonnant des partenaires. Pour ce faire, d'une part des ressources supplémentaires sont prévues dans le cadre de la convention²²⁸, d'autre part une extension dérogatoire de la durée du contrat d'insertion, qui pouvait aller jusqu'à 5 ans, est accordée.
- [503] Un dispositif d'évaluation interne était prévu dès la convention initiale du 25 novembre 2011. Toutefois, il n'a été précisé que dans le cadre de la convention signée en 2012 et surtout dans celle du 29 novembre 2013 qui prévoyait la mise en place d'indicateurs.

²²⁵ Le dispositif « Premières heures » d'abord expérimental, désormais pérennisé, vise à permettre à des personnes issues de la rue de commencer à reprendre contact avec le travail par le biais de quelques heures effectuées dans le cadre de mises à disposition par une AI et d'un accompagnement social.

²²⁶ Deux conventions annuelles ont été signées en 2011 et 2012

²²⁷ Préambule de la convention

²²⁸ 1 ETP éducateur qui accompagne les publics 1ères heures, 1 ETP médiatrice sociale qui accompagne aux rendez-vous santé, 1 conseillère en économie sociale qui coordonne les partenaires hébergement et logement, 0,5 ETP chargée des relations avec les entreprises qui accompagne les sorties en direction du groupe Vinci, 0,2 ETP d'une chargée d'insertion « référente santé », 0,5 ETP soutien administratif de l'expérimentation, 1 ETP chef de projet

- [504] Le pilotage et le suivi de l'expérimentation est confié à un comité national d'orientation et de suivi présidé par la DGCS et composé des représentants des administrations concernées. Il se réunit au moins deux fois par an.²²⁹La convention qui venait à son terme le 30 juin 2015 a été prolongée de six mois à l'issue d'une évaluation conduite par un cabinet extérieur à la demande de l'administration.
- [505] Le financement de l'expérimentation a été assuré, avant prolongation, à 57% par l'Etat (DGCS ; 607 000 euros) et à 43% par des entreprises privées (Fondation Vinci, PAI Partners...)

2 LES RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION

- [506] L'expérimentation Convergence a concerné 236 salariés en insertion. Ce sont pour 72% des hommes. 4% ont moins de 26 ans. 55% ont un niveau de formation Vbis ou VI. 66% ont une durée d'inactivité avant l'entrée dans le dispositif de plus de deux ans. 57% étaient bénéficiaires de minima sociaux (RSA ou ASS). Plus de 40% étaient en hébergement précaire.
- [507] L'évaluation de l'expérimentation conduite par le cabinet Geste analyse l'impact du dispositif, d'une part sur les dynamiques partenariales, d'autre part sur les parcours des bénéficiaires.
- [508] Selon l'évaluation de ce cabinet, la mise en place du réseau partenarial a été progressive et s'est pour l'essentiel concrétisée par le biais de conventions en 2013 et 2014. Le schéma ci-dessous retrace ce réseau, sous réserve de la fermeture du réseau Santé Paris Nord, qui offrait notamment 9 consultations psychiatriques par an, et du recentrage en cours du centre de santé Saint Vincent sur les consultations (abandon des bilans de santé) :
- [509] En ce qui concerne l'emploi, le principal partenariat avec une entreprise est celui mis en place avec Vinci fin 2012. Le « dispositif d'intégration progressive en entreprise » prévoit les modalités suivantes :
- Le groupe propose plusieurs postes par an via sa fondation. Emmaüs défi propose un candidat ayant un profil adapté au poste
 - Après une semaine de formation à la sécurité, le salarié réalise une période d'immersion d'un mois renouvelable
 - En cas de recrutement, un accueil spécifique est organisé et un tutorat mis en place.
 - Emmaüs Défi prend en charge l'accompagnement du salarié durant un an après l'embauche
- [510] Les autres partenaires dans le domaine de l'emploi sont Carrefour (ateliers de recherche d'emplois et simulations d'entretiens pour deux fois 10 salariés par an, visites et présentation des principaux métiers de Carrefour, immersions de deux semaines pour des salariés présélectionnés par Emmaüs Défi. Enfin des partenariats avec des SIAE ont été noués, avec le groupe ARES et l'entreprise de travail temporaire d'insertion Humando. Deux à trois réunions d'une commission de parcours d'insertion ont été mises en place entre ces structures, qui permettent de confronter des CV de bénéficiaires ciblés par Emmaüs Défi avec les offres disponibles dans les autres structures.
- [511] S'agissant du logement, le nouveau partenariat mis en place concerne Efidis, qui s'engage à proposer 10 à 15 logements sociaux par an aux bénéficiaires de Convergence sur les logements du contingent préfectoral à Paris ou en petite couronne. Emmaüs Défi identifie des bénéficiaires reconnus prioritaires DALO et en capacité d'intégrer un logement autonome. La conseillère en économie sociale et familiale monte le dossier de demande de logement social.

²²⁹ Art 10 de la convention du 19 septembre 2012

- [512] Dans le domaine de la santé, les partenariats ont concerné Le centre de santé Saint Vincent, bien qu'il ne fasse plus désormais de bilan de santé mais seulement des consultations, et le réseau Santé Paris Nord jusqu'à sa fermeture en 2014.
- [513] Pour les réseaux logement et santé, la principale modalité partenariale mise en place dans le cadre de Convergence est l'accompagnement concerté entre les différents référents du bénéficiaire (chargé d'insertion, référent hébergement, référent RSA, référent santé).
- [514] Les personnes accueillies sur le chantier bénéficient d'un accompagnement social individualisé par les conseillers en insertion professionnelle déterminé à partir d'un diagnostic individuel²³⁰ et d'un accompagnement technique. Les différents encadrants, entre eux et avec l'équipe d'accompagnement, travaillent en coordination au quotidien de manière informelle et au cours des réunions regroupant les opérationnels et l'équipe d'accompagnement. Le système est complété par la commission de renouvellement des contrats ; ces derniers sont renouvelés tous les 3 ou 6 mois afin de maintenir les salariés dans une dynamique.
- [515] L'évaluation du cabinet Geste signale que peu d'éléments sont disponibles quant aux ruptures intervenues dans les parcours emploi, logement et santé.
- [516] L'analyse de l'évolution des sorties emploi portant sur 128 sorties entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 janvier 2015 fait apparaître, dans un ensemble assez médiocre (2/3 des bénéficiaires sortent encore avec une situation d'emploi non stabilisée et un niveau de qualification peu élevé), une légère augmentation des sorties en emploi durable, principalement due au partenariat avec Vinci, une augmentation plus significative des sorties dans d'autres SIAE s'expliquant notamment par la mise en place de la commission parcours insertion animée par Pole Emploi, par la décision de Paris de maintenir son financement pour les anciens bénéficiaires du RSA même après le changement de structure d'insertion, et enfin par la possibilité de prolonger le parcours au-delà de deux ans. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des catégories de sorties emploi 2012-2014 pour les salariés sortis et en cours :

Tableau 13 : Evolution des sorties en « emploi » au cours de l'expérimentation Convergence

	2011		2012		2013		2014	
	effectif	%	effectif	%	effectif	%	effectif	%
emploi durable	4	9,1	2	5,7	4	11,4	6	12,5
emploi de transition	2	4,5	1	2,9	3	8,6	1	2,1
emploi en SIAE	2	4,5	0	0,0	3	8,6	9	18,8
formation	3	6,8	1	2,9	2	5,7	0	0,0
autre sortie	33	75,0	31	88,6	23	65,7	32	66,7
total	44	100,0	35	100,0	35	100,0	48	100,0

Source : Rapport final d'évaluation de l'expérimentation Convergence, cabinet Geste, septembre 2015

- [517] La possibilité d'étendre les parcours au-delà de deux ans a été utilisée pour environ 40% des bénéficiaires sortis du dispositif en 2014 et 2015. Une part importante des sorties, notamment dans la durée 12 à 18 mois, est liée au non-renouvellement décidé par la commission.
- [518] En ce qui concerne le logement, l'évaluation du cabinet Geste souligne une légère amélioration de la stabilisation des situations, principalement due au partenariat avec Efidis.

²³⁰ Utilisation de la grille Opus

[519] En matière de santé, le cabinet Geste recense principalement une amélioration des prises en charge des problèmes de santé les plus courants (dents, dos, vue et vaccins) mais n'est pas en mesure de se prononcer sur les prises en charge de problématiques « lourdes » en l'absence d'éléments sur ce point.

3 LES RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION PERMETTENT DE CONFORTER CERTAINES INTUITIONS MAIS NE SONT PAS ASSEZ ROBUSTES POUR GARANTIR LE SUCCES D'UNE PERENNISATION

[520] Les conditions de réalisation de l'expérimentation n'ont pas permis de disposer de l'ensemble des éléments nécessaires à une évaluation réalisée dans les règles de l'art.

[521] On observera d'abord que la demande de mise en place du recueil des données nécessaires à l'évaluation de l'expérimentation est intervenue en cours de route, sans doute trop tardivement. De même, la désignation du cabinet Geste a été décidée en dehors de la convention passée avec Emmaüs Défi et postérieurement au démarrage de l'expérimentation.

[522] Plusieurs limites à la capacité démonstrative de l'expérimentation doivent dès lors être relevées comme le signale le cabinet Geste :

- les changements visés par l'expérimentation concernent à la fois les situations de l'emploi, de logement et de santé. Or les facteurs d'amélioration de ces situations interagissent. Il est dès lors difficile d'isoler les effets propres des mesures.
- les effectifs concernés sont relativement réduits, ce qui exclut toute approche statistique.
- les conditions de mise en place de l'expérimentation n'ont pas permis de disposer de l'ensemble des éléments d'information nécessaires pour évaluer les impacts des mesures expérimentées. En particulier, sur la question des problématiques des bénéficiaires du dispositif, le défaut de renseignement sur les diagnostic d'entrée n'a pas permis de comparer l'évolution des situations pendant le parcours des bénéficiaires et ainsi d'apprécier l'effet réducteur en nombre et/ou en intensité des problématiques attribuable au dispositif Convergence.
- pour des raisons bien compréhensibles, mais très pénalisantes pour toute évaluation, Emmaüs Défi a décidé dès le départ de faire bénéficier de Convergence la totalité des entrants dans le chantier, empêchant ainsi toute comparaison entre bénéficiaires et non bénéficiaires du dispositif Convergence. Dès lors, les comparaisons n'ont pu être conduites qu'avec d'autres expérimentations (dont Epida) proches par les publics concernés ou porter sur des populations entrées avant la mise en œuvre d'une mesure avec celles en ayant bénéficié.
- enfin, si des objectifs généraux avaient été fixés à l'expérimentation dès la signature de la première convention, puis affinés ensuite, l'absence d'objectifs quantitatifs dans les trois domaines considérés²³¹ rend délicats le pilotage de l'expérimentation et son évaluation.

[523] Le cabinet Geste a procédé à une analyse coûts/bénéfices dans le cadre de l'évaluation dont il était chargé. Il conclut d'une part à un coût public du chantier, d'environ 28 000 euros/ETP, plutôt inférieur à celui constaté en moyenne pour les ACI, estimé en 2011 à 35 000 euros /ETP. Le dispositif Convergence est estimé à un surcoût de 5000 euros/ETP, soit 33 000 euros/ETP en insertion, coût qui reste inférieur à celui de la moyenne des AC avec un public particulièrement en difficulté. S'agissant des coûts publics évités, la cabinet Geste considère que leur montant dépasse le financement public dès la deuxième année.

²³¹ Les critères de sorties dans l'emploi (25% de sorties durables et 60% de sorties dynamiques) fixés par le ministère de l'emploi sont hors de portée du chantier compte tenu du public et du contexte économique.

- [524] Nonobstant ces limites, qui invitent à la prudence dans l'évaluation de l'expérimentation, la mission estime qu'elle conforte certaines intuitions qui inspirent le fonctionnement de SIAE rencontrées par ailleurs :
- la nécessité de construire de véritables partenariats avec les entreprises du territoire et l'intérêt de mettre en place un suivi dans l'emploi d'une durée suffisante (1 an ici avec Vinci)
 - l'orientation en faveur de la mutualisation des moyens entre les SIAE
 - l'intérêt de pouvoir prolonger la durée de l'agrément de 2 ans à 5 ans pour certains bénéficiaires, au-delà des catégories déjà visées par les textes, à condition que cette prolongation réponde à un impératif d'optimisation et de succès du parcours d'insertion.
 - l'orientation en matière de logement est très probablement pertinente mais les résultats sont trop limités pour permettre des conclusions affirmées. La même remarque peut être faite dans le domaine de la santé. Dès lors, le concept d' « accompagnement renforcé global » ne fait pas réellement la démonstration de sa pertinence sur le plan opérationnel à l'occasion de cette expérimentation.

4 LES SUITES DE L'EXPERIMENTATION

- [525] Dès la première convention passée par l'administration avec Emmaüs Défi en 2011, une évaluation portant sur « l'impact de l'action au regard de l'intérêt général » était prévue. L'intention était bien d'explorer les possibilités d'une extension/pérennisation de l'expérimentation.
- [526] Cette question a été traitée par l'évaluation du cabinet Geste et mise en débat dans le cadre de la réunion du comité de pilotage du 9 juillet 2015.
- [527] Le cabinet Geste suggère de maintenir le cœur du dispositif : dérogation sur la durée d'agrément avec une régulation sur les prolongations, accompagnement concerté et post sortie, réseau partenarial en matière d'emploi, logement, santé, avec les ressources complémentaires nécessaires. Il suggère quelques améliorations du dispositif : renforcement des formations, élargir la palette des partenaires emploi, suivre le parcours des bénéficiaires sortis en emploi d'insertion, orienter le partenariat avec Efidis vers la petite couronne, trouver d'autres bailleurs partenaires, étudier la possibilité de proposer les logements Efidis aux salariés d'autres SIAE lorsqu'il n'y a pas de candidats Convergence, prévoir au moins deux partenariats santé pour chaque problématique, développer les interventions de ces partenaires santé au sein du chantier pour démystifier les prises en charge dans ce domaine, mieux identifier et renseigner les données sur les problématiques santé en respectant les limitations d'accessibilité.
- [528] S'agissant de l'extension du dispositif, les préconisations du cabinet Geste sont les suivantes :
- continuer à cibler un public très éloigné de l'emploi
 - faire de Convergence une plateforme de ressources supplémentaires pouvant bénéficier à un réseau de partenaires
 - faire de Convergence un observatoire grâce à la mise en œuvre d'un outil partagé
 - mettre en place une structure ad hoc et indépendante pour porter le dispositif étendu.

[529] La prolongation du dispositif a été annoncée lors du comité de pilotage du 9 juillet jusqu'au 31 décembre 2015 afin de laisser le temps nécessaire pour trouver les moyens de pérenniser le dispositif et de le déployer vers d'autres chantiers d'insertion qui s'adressent au même public (Aurore, La mie de Pain, Enfants du Canal...), ce qui impose de trouver les financements indispensables hors expérimentation²³². La réflexion se poursuit dans le sens d'une « plateforme mutualisée de moyens ».

²³² La mise en place de la prestation de suivi dans l'emploi par le FPSPP pourrait contribuer au financement du suivi post insertion. La fondation Vinci insiste sur le fait que son investissement dans le montage du projet n'est pas reproductible : il est en effet très important par rapport au nombre de recrutements réalisés. De même, la fondation Vinci finance actuellement un poste de chargé de relations entreprises chez Emmaüs-Défi qu'elle continuera à financer un certain temps mais ne souhaite pas pérenniser ce financement.

ANNEXE 7 : EXPERIMENTATION GROUPES D'INSERTION

1 L'EXPERIMENTATION VISAIT A AMELIORER SIGNIFICATIVEMENT L'INSERTION EN EMPLOI DURABLE ET EN FORMATION QUALIFIANTE PAR UN DEVELOPPEMENT DES LIENS ET PARTENARIATS AVEC LES ENTREPRISES « CLASSIQUES », UN RENFORCEMENT DE L'ADEQUATION ENTRE OFFRE D'INSERTION ET BESOINS DES ENTREPRISES ET PAR UN ACCOMPAGNEMENT SOCIOPROFESSIONNEL RENFORCE

- [530] Le ministère du travail, de l'emploi et de la santé (DGFEFP) a conclu un accord cadre le 15 novembre 2011 avec trois groupes opérant dans le secteur de l'insertion par l'activité économique « visant à améliorer de façon substantielle l'accès et le retour à l'emploi des salariés en insertion ». Il s'agissait d'expérimenter, selon les termes de l'accord cadre, sur l'ensemble des territoires d'implantation de ces groupes, un développement des liens et partenariats opérationnels avec les entreprises classiques, un renforcement de l'adéquation entre l'offre d'insertion et les besoins de ces entreprises, assortis d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé. L'idée sous-jacente était de s'engager dans une démarche de performance.
- [531] Les trois groupes concernés sont le groupe ID'EES, le groupe Vitamine T et Adecco Insertion (maintenant dénommé Humando). Ces groupes représentaient ensemble en 2010 8279 personnes en insertion (6975 en ETTI, 1193 en EI et 111 en ACI), pour 3332 personnes en sortie cette année là. L'essentiel de l'offre d'insertion était donc, au démarrage de l'expérimentation, concentrée sur de l'intérim d'insertion. Ces groupes étaient présents dans 36 départements et comptaient 76 structures d'insertion par l'activité économique.
- [532] Les objectifs de l'expérimentation, tels qu'ils ressortent de l'article 2 de l'accord-cadre, consistaient en une augmentation significative des sorties en emploi durable ainsi que des sorties vers des formations qualifiantes. Il était explicitement prévu un objectif quantifié à atteindre à l'issue des trois années d'expérimentation, soit un taux supérieur à 50 % de sortie durable et en formation qualifiante (taux évalué à moins de 35% pour l'année 2010), avec au moins 30% de sorties en emploi durable.
- [533] Les axes prioritaires de l'expérimentation étaient définis ainsi :
- renforcer les liens avec les entreprises en co- construisant ou en adaptant, avec les entreprises et branches partenaires, de nouvelles voies et supports d'insertion en réponse à des besoins en recrutements identifiés et proposer à des entreprises des salariés dont les savoir-faire et savoir-être correspondent à leur besoin de recrutement sur des métiers diversifiés accessibles à des publics de faible niveau de qualification.
 - renforcer et optimiser les parcours des personnes en s'appuyant d'avantage sur la formation et les processus de validation des acquis, notamment grâce à des méthodes et outils d'accompagnement renforcés en lien avec les spécificités des différents métiers supports, les attentes des entreprises et les caractéristiques des publics (adaptation des personnes aux compétences recherchées par les entreprises, sas de préparation à la sortie, travail sur les transferts de compétence possibles, périodes d'immersion...)
 - assurer un suivi des salariés après leur sortie en emploi durable ou leur entrée en formation qualifiante pendant six mois afin d'éviter les abandons prématurés.

- [534] Les groupes s'engageaient dans le cadre de cet accord-cadre à dédier l'équivalent de 17 ETP permanents à la mise en œuvre de l'expérimentation répartis entre les groupes (6, 6 et 5 pour Adecco Insertion), à mettre en place les outils nécessaires à l'évaluation, à faire un bilan de l'expérimentation et à réfléchir à la modélisation et au transfert des acquis et outils mis en œuvre en fonction des enseignements de l'expérimentation.
- [535] En contrepartie, l'Etat assurait un soutien financier aux trois groupes pour un montant global sur trois ans de 2,04 millions d'euros et il assurait le financement de l'appui et de l'évaluation externe de l'expérimentation réalisée en complémentarité de l'évaluation interne pour un montant de 45 000 euros sur les trois ans. Cette intervention a été confiée au cabinet « L'Autre entreprise ».
- [536] Un comité de pilotage national associant les trois groupes, la DGEFP, les représentants des services déconcentrés de l'Etat et des représentants des entreprises ou branches professionnelles partenaires²³³ était mis en place, à charge pour ce comité de déterminer lors de sa première réunion les indicateurs de suivi et de bilan de l'accord. Un suivi technique s'appuyait sur des séminaires annuels de travail entre les groupes et sur des échanges réguliers avec le cabinet désigné.
- [537] Lors de la réunion du comité de pilotage de janvier 2015, il a été décidé de prolonger l'expérimentation d'un semestre, jusqu'au 30 juin 2015.

2 LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION

- [538] La mise en œuvre de l'expérimentation a parfois été un peu laborieuse. Selon certains groupes, les échanges initiaux entre les groupes ont été insuffisants. Chacun a défini, à partir de la trame générale contenue dans l'accord-cadre, auquel étaient annexées des fiches de poste type des conseillers en relation avec les entreprises (CRE) et des conseillers optimisateurs de parcours (COP), les modalités d'application concrète dans les différentes structures appelées à participer à l'expérimentation. Cette situation a provoqué des tâtonnements, allers et retours, pendant les premiers mois. Ainsi, les CRE initialement positionnés de façon externe aux structures ont été réintégrés dans les structures courant 2013 chez Vitamine T, puis ce groupe a clairement donné la priorité au COP. De son côté, Adecco Insertion a d'abord axé son effort de recherche d'emplois sur les « échelons intermédiaires » des entreprises (DRH..) avant d'abandonner cette piste et de se concentrer sur le salarié en insertion.
- [539] Bien qu'il ait été prévu que le périmètre de l'expérimentation couvre l'ensemble des structures de chacun des groupes, tel n'a semble-t-il pas été le cas, une assez large souplesse ayant été accordée par chacun des groupes à leurs structures pour y participer ou pas.²³⁴
- [540] Des difficultés d'ordre administratif ont pu ralentir le démarrage effectif de l'expérimentation. Ainsi, la convention FDI que devait signer l'UT 69 avec Adecco Insertion n'est intervenue qu'avec 6 mois de retard car il n'y avait pas de structure participant à l'expérimentation sur son territoire.²³⁵
- [541] Enfin, cette expérimentation est intervenue dans des contextes particuliers pour certains groupes. Adecco Insertion a conduit pendant cette période une opération de regroupement/fusion de ses ETTI qui a conduit à la création d'Humando. Pour sa part le groupe ID 'EES était à cette époque engagé dans un processus de certification. Enfin, chacun des trois groupes a dû faire face à une conjoncture économique particulièrement médiocre.

²³³ Il ne semble pas que ces acteurs de l'expérimentation aient été intégrés au comité de pilotage

²³⁴ Par exemple, l'expérimentation n'a concerné que deux EI et quelques ETTI chez ID'EES

²³⁵ Les UT concernées par le financement étaient mentionnées dans l'instruction du DGEFP en date du 8 décembre 2011

- [542] Par ailleurs, la répartition des fonctions entre expérimentateurs, gouvernance et évaluation n'était pas tout à fait partagée entre les acteurs. Ainsi, certains porteurs de projet ont regretté que le COPIL ne joue pas suffisamment un rôle d'échange sur le déroulement de l'expérimentation, ce qui les a conduits à se réunir entre eux, ou attendaient de l'évaluateur une participation à l'animation de l'expérimentation.
- [543] Les outils utilisés pour le suivi de l'expérimentation ne convenaient pas vraiment aux SIAE qui disposaient par ailleurs de SI, qu'elles ont fait évoluer à l'occasion de l'expérimentation

3 LES RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION

- [544] Le cabinet L'Autre entreprise distingue deux points d'application de l'expérimentation : l'impact sur les parcours et l'optimisation de l'accompagnement socioprofessionnel.
- [545] S'agissant des parcours, les groupes ont développé des actions en amont du parcours ou lors de son démarrage dans le but d'améliorer la prescription et de favoriser un accueil et une intégration plus efficace. Différentes actions ont été conduites afin de mieux informer le prescripteur, le groupe Vitamine T ayant ajouté à l'amélioration des relations avec Pôle emploi, la mise en place de « circuits courts » avec le secteur associatif. Au sein du groupe ID'EES, les mesures prises dans ce domaine ont permis de réduire significativement le nombre de candidatures inadaptées aux besoins des deux EI ayant participé à l'expérimentation, de réduire de 50% le temps passé par les chargés d'insertion à ces opérations et de constater une diminution sensible des ruptures en période d'essai.
- [546] S'agissant de l'accueil à proprement parler, les groupes ont expérimenté diverses techniques et outils : méthode d'accompagnement et de pilotage des parcours d'insertion pour Adecco Insertion, recours à un accueil semi-collectif pour Vitamine T débouchant sur une contractualisation d'un engagement réciproque de devoirs et d'obligations.
- [547] Différentes actions ont été développées par les groupes afin de renforcer l'accompagnement social : élaboration d'un guide social (ID'EES), développement de nouveaux partenariats avec des acteurs ou dispositifs permettant de lever des freins sociaux à l'emploi, mise en place de formation au management de publics en difficultés pour les encadrants techniques et mise en place d'une application retraçant le suivi de l'accompagnement social, Suan Pan. (Vitamine T)
- [548] Les groupes ont parfois cherché à intégrer des publics peu présents dans l'IAE (en lien avec le développement de nouveaux secteurs d'activité chez Humando, ce qui a permis de recruter davantage de femmes).
- [549] Le renforcement des actions de préparation à l'emploi a été l'occasion pour chacun des trois groupes de développer de manière parallèle des outils de suivi, d'évaluation et de valorisation des compétences (Référentiel compétences chez Adecco insertion, Livret de valorisation des compétences professionnelles chez Vitamine T, Passeport compétences au sein d'ID'EES 21. Par ailleurs, des outils d'aide à la construction du projet professionnel ont été développés (Transférance, Pass'Avenir), tandis que des périodes d'immersion ont été organisées.
- [550] Des efforts ont été faits pour améliorer l'offre de formation, notamment en développant l'accès des salariés en insertion au CIF (ID'EES et Adecco Insertion), en recourant au contrat d'insertion professionnelle des intérimaires (CIPI), ou en travaillant avec différents OPCA sur la création de CQP en lien avec les branches professionnelles et sur la mutualisation des actions de formation pour les petites structures.

[551] S'agissant des relations avec les entreprises, les groupes ont cherché au cours de l'expérimentation à accroître et à diversifier la prospection des entreprises susceptibles de recruter. Vitamine T a créé un GEIQ « Environnement » ainsi qu'une entreprise spécialisée dans la dépollution et la valorisation du matériel ferroviaire hors d'usage, ce projet visant la création d'une filière d'insertion sur les métiers du dégarnissage et de découpe de matériel ferroviaire.

[552] Selon L'Autre entreprise, l'expérimentation a permis d'attester la valeur ajoutée des chargés d'optimisation des parcours sous forme de coaching emploi.

[553] Les résultats en termes de sorties vers l'emploi obtenus dans le cadre de l'expérimentation par les groupes s'établissent ainsi pour les années 2012 et 2014 :

Tableau 14 : Sorties obtenues dans le cadre de l'expérimentation par chacun des trois groupes

	ID'EES		Adecco insertion		Vitamine T	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014
sorties durables	25	22	29	32	25	21
sorties en formation	8	9	0	13	8	11
sorties dynamiques	61	67	61	67	62	62

Source : Bilan global établi par l'Autre entreprise, avril 2015

[554] Ils font apparaître que les taux de sortie durables et dynamiques se sont globalement maintenus pendant l'expérimentation sans atteindre les objectifs fixés (50% de sorties en emploi durable et en formation qualifiante).

[555] De manière générale, l'évaluation n'a pas permis de démontrer l'utilité des dispositifs mis en place, même si l'expérimentation a permis une professionnalisation des SIAE concernées. Les groupes l'interprètent comme un défaut de capacité d'évaluation, d'anticipation du projet, c'est-à-dire un échec du protocole d'expérimentation et d'évaluation. Ils admettent également que l'expérimentation a été menée en parallèle ou conjointement à d'autres projets innovants dans les structures ce qui ne permet pas d'identifier précisément ce qui a été fait.

4 LES SUITES DE L'EXPERIMENTATION

[556] La mission constate l'extrême difficulté, comme le consultant chargé de l'évaluation, à tirer des enseignements de cette expérimentation.

[557] La notion « d'accompagnement renforcé » est trop floue et recouvre des mesures très différentes selon les groupes et les structures concernées. Le recrutement de chargé de relations entreprises et de chargés d'optimisation de parcours, postes décrits dans des fiches de poste annexées à l'accord-cadre, n'a pas constitué dans la pratique une mesure permettant en elle-même d'évaluer l'effet de l'accompagnement renforcé. En effet, les fonctions respectives des ces deux postes ont évolué selon les groupes et au sein même des groupes au fur et à mesure de l'expérimentation. Tout juste peut-on noter une convergence entre les trois groupes pour attester de l'intérêt du poste de chargé d'optimisation du parcours, qui a évolué vers une fonction de « coaching emploi ».

[558] La pérennisation des postes créés à l'occasion de l'expérimentation n'est pas assurée dans les différents groupes. Elle est recherchée pour le groupe ID'EES pour les seules EI, les ETTI devant financer, si elles le souhaitent, le maintien des postes par leurs propres ressources. Les chargés d'optimisation des parcours seront maintenus chez Adecco Insertion, mais ce groupe pose la question d'une aide à leur financement via, par exemple, la modulation du financement public.

[559] De son côté, Vitamine T cherche à intégrer dans son modèle économique, le suivi sur six mois après embauche, afin de contribuer à la consolidation de l'emploi.²³⁶

²³⁶ L'annonce de l'expérimentation qui concernera entre autres le Nord Pas de Calais, de la nouvelle prestation de « Suivi dans l'emploi » pourrait y contribuer.

ANNEXE 8 : EXEMPLES D'ORGANISATION DE L'ÉVALUATION D'EXPERIMENTATIONS PAR QUELQUES ACTEURS PUBLICS

1 LA MISSION D'ÉVALUATION DU FONDS D'EXPERIMENTATION POUR LA JEUNESSE (MAFEJ)

[560] La MAFEJ est chargée du pilotage du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) et de la démarche « la France s'engage ». Il s'agit d'une mission placée au sein du bureau « actions territoriales et interministérielles » de la sous-direction des politiques de jeunesse de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). La MAFEJ compte environ 13 ETP dont 2 sont affectés au pôle évaluation.

1.1 Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ)

[561] Le FEJ a été créé en 2009 afin de conduire des expérimentations dans le domaine des politiques publiques à destination de la jeunesse²³⁷. Il travaille sur des thématiques qu'il sélectionne lui-même²³⁸ et sur lesquelles il lance des appels à projet : le FEJ finance alors le projet et son évaluation. L'évaluation compte entre 15 et 20% des montants dépensés par le FEJ pour les expérimentations²³⁹.

[562] La sélection des projets revient à un jury. Les évaluateurs sont quant à eux sélectionnés par la MAFEJ qui associe des experts à son choix²⁴⁰. La méthode de sélection s'appuie sur un questionnaire avec une centaine d'item. La sélection des projets soutenus par le FEJ est organisée à partir de l'étude des dossiers de candidature des porteurs de projets. Ces dossiers sont transmis pour analyse aux membres du jury de sélection, en amont des réunions des jurys organisés par le FEJ. Pour chaque programme d'expérimentation (c'est-à-dire selon la thématique couverte par les projets), des experts qualifiés venant d'horizon divers (acteurs de terrain, associations, administrations, chercheurs, etc.) sont mobilisés pour participer aux jurys²⁴¹.

[563] La MAFEJ réalise un suivi régulier des projets. Tous les six mois, des rapports intermédiaires sont analysés par les responsables de l'animation et du suivi du projet, du suivi administratif et financier et de l'évaluation.

[564] Il existe une équipe dédiée à la capitalisation qui cherche à synthétiser et mettre en perspective les enseignements de l'ensemble des projets répondant à une thématique. Plusieurs types de documents sont publiés : les rapports d'évaluation des projets, des notes thématiques de capitalisation des enseignements et des documents de synthèse « Etudes et synthèses » de l'observatoire de la jeunesse en partenariat avec l'INPEJ.

²³⁷ Il a notamment repris les expérimentations lancées en 2008 par la délégation interministérielle à l'innovation et l'expérimentation sociale de l'économie sociale (DIIESES).

²³⁸ Ces thématiques sont notamment celles présentées par le rapport parlementaire relatif à l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes, présenté par MM. Poisson et Juanico, décembre 2013

²³⁹ Environ 30 millions d'euros sur 176 millions d'euros, source : entretien MAFEJ

²⁴⁰ Auparavant la MAFEJ disposait d'un conseil scientifique dont le fonctionnement était similaire à celui de la consultation d'experts.

²⁴¹ Les experts ne sont pas rémunérés (seuls leurs frais de transport peuvent être pris en charge).

1.2 « La France s'engage »

- [565] La France s'engage est un programme géré par la même équipe que le FEJ, mais relativement différent de ce dernier pour deux raisons principales : cette démarche n'a pas de spécificité thématique et les expérimentations n'en constituent qu'un axe. En effet, l'essentiel des financements visent à soutenir des structures qui portent des projets innovants (programme initiatives innovantes) ou le changement d'échelle de projets locaux (programme développement-essaimage). Les projets financés dans un cadre expérimental (programme prospective) sont relativement rares²⁴².
- [566] Les projets de du programme prospective (les expérimentations) répondent à des exigences spécifiques²⁴³. « Ce programme a pour objectif de permettre l'émergence de projets à l'échelle nationale, portant sur des questions de politiques publiques sociales afin d'éclairer les décideurs publics, dans une perspective de généralisation ou de préfiguration d'un dispositif similaire ». L'évaluation qui en sera faite sera nécessaire une évaluation d'impact quantitative.
- [567] Les projets financés par « La France s'engage » sont choisis par un comité d'orientation composé de personnalités (des parrains) et à la suite d'un vote du public. Il est également prévu que le conseil scientifique du FEJ soit garant de la qualité des expérimentations et des évaluations. Le conseil de gestion du FEJ doit également valider les aspects administratifs et juridiques du projet.
- [568] Le poids de l'évaluation est donc très différent entre le FEJ et « la France s'engage » (30M pour le FEJ sur 176M et 2,3M d'euros pour la France s'engage sur les 50M€)

2 LA DIRECTION GENERALE DE LA COHESION SOCIALE ET SA MISSION INNOVATION, EXPERIMENTATION SOCIALE ET ECONOMIE SOCIALE (MIESES)

- [569] Au sein de la DGCS, la MIESES est chargée de l'innovation et de l'expérimentation sociale. Le chef de la mission travaille avec des agents placés au sein de deux bureaux différents : certains chargés de l'ESS (qui suivent les expérimentations dans le secteur de l'IAE et l'appel à projets PTCE) et d'autres chargés de l'innovation et l'expérimentation (notamment en lien avec l'animation des services déconcentrés). Par ailleurs, il existe à la DGCS une mission analyse stratégique, synthèses et prospective (MASSP) qui bien qu'elle ait publié des travaux théoriques à ce sujet, est aujourd'hui peu associée à ces questions.
- [570] La DGCS se fixe notamment pour objectif de développer une culture de l'innovation sociale afin de permettre à ses services de mieux soutenir l'innovation. Elle a ainsi organisé des formations-actions²⁴⁴. La DGCS a également mis en place une procédure « gestion des expérimentations » et rédigé une fiche de cadrage initial de l'expérimentation. Cette procédure est récente (validée en février 2015) et demeure mal connue (notamment des agents suivant les expérimentations concernant l'IAE).

²⁴² En septembre 2015, lorsque la mission a rencontré la MAFEJ, seuls deux projets étaient retenus dans le cadre de ce programme contre un peu moins d'une dizaine d'initiatives innovantes et une trentaine de développement-essaimage. Ainsi, moins de 5% des 50 millions d'euros de la France s'engage étaient consacrés à l'évaluation (source : entretien MAFEJ).

²⁴³ Site internet présentant l'appel à projet, consulté le 2 octobre 2015 : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/1256-appel-a-projet-permanent-la-france-s-engage.html>

²⁴⁴ En particulier, la DGCS travaille sur la manière dont le réseau « cohésion sociale » (DRJSCS et DDCS) peut initier l'innovation. Ainsi le programme PESIS a été conduit dans 4 régions avec pour objectif d'apprendre à changer les pratiques des acteurs sur le terrain, à aider à la conduite de projet et à valoriser les expérimentations locales

[571] La DGCS pilote également une démarche visant à susciter des demandes d'expérimentation par les collectivités locales : il s'agit de la démarche AGILLE (Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion) à laquelle participent 17 conseils départementaux. Lorsqu'ils identifient une voie pour améliorer les politiques de lutte contre les exclusions mais que cette voie nécessite un assouplissement réglementaire, les conseils départementaux sont invités à contacter la DGCS qui se charge d'apporter une réponse à leur demande d'assouplissement des normes et les accompagne, le cas échéant, dans la mise en place du dispositif innovant (accompagnement par des consultants). La DGCS a également mis en place un club des expérimentateurs qui permet de mutualiser la réflexion.

3 LA DIRECTION DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

[572] Le ministère de l'éducation nationale dispose d'une direction dédiée à l'évaluation : la DEPP (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance) qui comprend une sous-direction de l'évaluation et de la performance (l'autre sous-direction est un service statistique). Cette sous-direction réalise des études sur des panels d'élèves (échantillonnage) qui permet de mesurer l'effet de nouvelles mesures, réalise le palmarès des établissements et évalue les actions expérimentales. La DEPP ne pilote pas les actions expérimentales qui sont le plus souvent conduites par la DGESCO.

[573] Les évaluations sont majoritairement réalisées par la sous-direction de l'évaluation et de la performance elle-même qui compte, parmi les 70 agents de l'équipe, des administrateurs de l'INSEE, des statisticiens, des ingénieurs de recherche, des ingénieurs d'étude et des enseignants (qui sont souvent à mi-temps, le reste de leur temps de travail étant consacré à l'enseignement). Certaines évaluations sont externalisées. La DEPP met alors en place un comité de sélection spécifique à chaque projet pour choisir l'évaluateur.

[574] La DEPP insiste sur l'importance de réaliser des évaluations rigoureuses, qui rendent nécessaire de prévoir l'évaluation en même temps que le projet. Elle réalise essentiellement des évaluations quantitatives.

[575] D'autres évaluations sont réalisées au sein du ministère par la DGESCO qui dispose d'un département de la recherche et du développement, de l'innovation et de l'expérimentation, en particulier les chiffrages des coûts évités (scenarios de baisse du taux de redoublement par exemple). Ce département est plus proche des gestionnaires de projets.

4 LE DÉPARTEMENT ÉVALUATION DE PÔLE EMPLOI

[576] Pôle emploi pilote des expérimentations mais qui, contrairement aux expérimentations relatives à l'IAE, concernent uniquement son offre de service (par exemple, Pôle emploi participe à l'expérimentation de la prestation de suivi dans l'emploi qui sera mise en place par ses agences).

[577] Le département évaluation de Pôle emploi est composé de 8 personnes (statisticiens, économistes, sociologues). Une partie des évaluations est réalisée en interne, une autre est externalisée. Les évaluations sont externalisées quand le projet est partenarial, pour les évaluations randomisées afin de disposer de l'appui d'un laboratoire de recherche qui est garant de la méthodologie et des résultats finaux (même si Pôle emploi participe à l'évaluation) ou pour faire face à une indisponibilité interne. Pour faciliter l'externalisation, Pôle emploi dispose d'un accord cadre avec des cabinets de consultants et d'un autre avec des organismes de recherche.

SIGLES UTILISES

IGAS	Inspection générale des affaires sociales
AAVA	Atelier d'adaptation à la vie active
ACI	Atelier et chantier d'insertion
AI	Association intermédiaire
AGEFIPH	Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des personnes Handicapées)
AGILLE	Améliorer la gouvernance et développer l'initiative locale pour mieux lutter contre l'exclusion
ANSA	Agence nouvelle des solidarités actives
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation spéciale de solidarité
AVISE	Agence de valorisation des initiatives socio-économiques
BPI	Banque publique d'investissement
CACES	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité
CDIAE	Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique
CDDI	Contrat à durée déterminée d'insertion
CDDU	Contrat à durée déterminée d'usage
CDPI	Contrat de développement professionnel intérimaire
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIP	Conseiller en insertion professionnelle
CIPI	Contrat d'insertion professionnelle des intérimaires
CNAR	Centre national d'appui et de ressources
CNIAE	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
COORACE	Fédération des comités et organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi
COFIL	Comité de pilotage
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CSESS	Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire
CTA	Comité technique d'animation
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DIIESES	Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DLA	Dispositif local d'accompagnement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EA	Entreprise adaptée
EHPAD	Etablissement d'hospitalisation pour personnes âgées dépendantes
EI	Entreprise d'insertion
ETTI	Entreprise de travail temporaire d'insertion
ETP	Equivalent temps plein
FAF-TT	Fonds d'assurance formation du travail temporaire
FASTT	Fonds d'action sociale du travail temporaire
FDI	Fonds départemental d'insertion
FEJ	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FEI	Fédération des entreprises d'insertion
FISO	Fonds d'investissement social

FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE	Fonds social européen
GEIQ	Grouperment d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GES	Groupe économique solidaire
GIE	Grouperment d'intérêt économique
HCR	Hôtels-Cafés-Restaurants
IAE	Insertion par l'activité économique
IRIS	Initiative régionale pour l'insertion et la solidarité
MAFEJ	Mission d'animation du fonds d'expérimentation pour la jeunesse
MDE	Maison de l'emploi
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PESIS	Programme Expérimental de Soutien à l'Innovation Sociale
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PMSMP	Période de mise en situation en milieu professionnel
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
PPP	Partenariat public-privé
PTCE	Pôle territorial de coopération économique
QPV	Quartier prioritaire de la ville
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SAS	Société par actions simplifiée
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SCOP	Société coopérative et participative
SIAE	Structures d'insertion par l'activité économique
UIMM	Union des industries métallurgiques et minières
UT	Unité territoriale
ZUS	Zone d'urbanisation sensible

