

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'INSERTION DES CHÔMEURS PAR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Rapport public thématique

Synthèse

Janvier 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un dispositif original en faveur de personnes très éloignées de l'emploi	7
2 Une politique à conforter par des financements plus adaptés et une gestion plus efficace.....	13
Recommandations	19

Introduction

Progressivement structurée depuis les années 1970 à partir d'initiatives portées par des acteurs privés et des collectivités territoriales, l'insertion par l'activité économique (IAE) de chômeurs très éloignés de l'emploi occupe aujourd'hui une place importante au sein des dispositifs de la politique de l'emploi : plus de 132 300 personnes en emploi d'insertion en moyenne chaque mois, plus d'1,5 Md€ d'aides perçues par les structures accueillant les bénéficiaires en 2017. Elle repose sur l'association d'une mise en situation de travail, d'un accompagnement socio-professionnel sur le lieu de travail et d'un accès à la formation.

Le changement de politique en matière de contrats aidés et la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée en septembre 2018 conduisent aujourd'hui à redéployer des moyens en faveur de ce dispositif aux résultats encourageants mais dont la gestion peut être améliorée.

La réforme du financement de l'IAE intervenue en 2014 a permis d'homogénéiser les formes de soutien apportées par l'État aux différents types de structures de ce secteur, sans suffisamment tenir compte de leurs modèles économiques respectifs, ni du déséquilibre de l'offre dans les territoires.

Dans ce contexte, le rapport de la Cour présente les pistes qui permettraient de rendre le dispositif plus efficace et de mieux le piloter.



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

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

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

Née de l'ambition de redonner une place dans la société aux personnes exclues du marché du travail, l'insertion par l'activité économique s'est organisée progressivement à partir des années 1970 autour de différents types d'activités et modèles économiques. Certains organismes d'insertion sont principalement financés par les recettes issues de leur activité commerciale (entreprises de travail temporaire d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires), tandis que d'autres fonctionnent en grande partie grâce à des subventions publiques (ateliers et chantiers d'insertion qui accueillent les publics les plus en difficulté).

Un outil de cohésion économique et sociale

Les structures de l'insertion par l'activité économique sont également des acteurs du développement local, aussi bien dans les territoires ruraux (où elles sont parfois l'un des rares employeurs) que dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (avec les régies de quartier, notamment).

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

Bénéficiant du soutien financier de l'État et, dans une moindre mesure des collectivités territoriales, les structures de l'insertion par l'activité économique ont vocation à accueillir des chômeurs rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières auxquelles elles offrent un contrat de travail à durée déterminée (le parcours d'insertion est limité à 24 mois dans la plupart des cas). L'objectif visé est l'accès à un emploi sur le marché du travail classique à l'issue du parcours d'insertion.

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

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

En 2016, 43 % des 132 300 salariés en parcours d'insertion étaient employés par des associations intermédiaires, qui mettent leurs salariés à disposition de particuliers, d'entreprises ou de collectivités territoriales. 37 % étaient accueillis par des ateliers ou chantiers d'insertion, les 20 % restant travaillant pour des entreprises d'insertion ou des entreprises de travail temporaire d'insertion.

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

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

Sauf dans les associations intermédiaires dans lesquelles se sont développés les services à la personne, les structures de l'insertion par l'activité économique accueillent en majorité un public masculin. Les jeunes de moins de 26 ans représentent un quart de l'ensemble des bénéficiaires des parcours d'insertion.

Plus de la moitié des bénéficiaires sont allocataires de minima sociaux (notamment du RSA) dans les ateliers et chantiers d'insertion, contre 20 % dans les associations intermédiaires (40 % en moyenne sur l'ensemble des structures).

Au total, près de 80 % d'entre eux ont un niveau de qualification inférieur au baccalauréat. Plus de 20 % des salariés en parcours d'insertion sont de nationalité étrangère (hors Union européenne), proportion en hausse sur les dernières années. Un salarié sur cinq réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (près du tiers en Île-de-France et jusqu'à 52 % en Seine-Saint-Denis).

Des difficultés sociales et professionnelles importantes

Les principales difficultés rencontrées par les bénéficiaires pour accéder à l'emploi procèdent de l'offre insuffisante d'emploi dans la branche professionnelle, d'un niveau de qualification trop faible (dans près de la moitié des cas), de l'absence de permis de conduire ou de véhicule (42 %), de discrimination dans l'accès à l'emploi et de leurs situations financières (pouvant conduire au surendettement) ou

de leurs conditions de logement. Plus de 20 % des bénéficiaires rencontrent également des problèmes de santé (en particulier d'addiction ou de dépression). Globalement, les dirigeants des structures d'insertion estiment que les difficultés rencontrées ont eu tendance à s'aggraver depuis la crise de 2008.

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

Des voies d'accès multiples

Les chômeurs peuvent être orientés vers l'insertion par l'activité économique par des canaux informels, par les acteurs du champ social et du service public de l'emploi (dont Pôle emploi dans un tiers des cas seulement). Toutes les candidatures doivent cependant être validées par Pôle emploi, qui délivre un agrément attestant du respect des critères d'éligibilité au dispositif. Des progrès sont possibles pour mieux ajuster le volume et le profil des chômeurs orientés vers l'insertion par l'activité économique, d'une part, et les besoins en recrutement et les capacités d'accueil des structures, d'autre part.

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

L'accompagnement au sein des structures repose à la fois sur la présence d'encadrants techniques (qui assurent aussi une partie de la production) et d'accompagnateurs socio-professionnels dont la mission porte autant sur l'élaboration d'un projet professionnel avec les intéressés

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

que sur la résolution des difficultés sociales qui constituent des obstacles pour accéder à un emploi pérenne. L'intensité de l'accompagnement varie selon le type de structures, toutes n'ayant pas vocation à accueillir un public présentant le même degré de difficultés dans l'accès à l'emploi. Le soutien financier de l'État est largement justifié par cette mission d'accompagnement, mission non prévue dans le cadre d'autres dispositifs en faveur de ces publics tels que l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

Les structures d'insertion rencontrent davantage de difficultés pour améliorer la situation des bénéficiaires en matière de santé. Globalement, les structures de l'insertion par l'activité économique souhaiteraient une implication plus importante des services sociaux et de Pôle emploi tout au long des parcours d'insertion.

Le parcours d'insertion peut également comporter des actions de formation visant à mieux maîtriser les savoirs de base, à adapter les compétences au poste occupé au sein de la structure ou à préparer la suite du parcours professionnel. De manière générale, les structures d'insertion estiment que l'accès à la formation est insuffisant. Les initiatives prises au niveau national pour favoriser le départ en formation des bénéficiaires ont été d'une ampleur insuffisante.

Au cours des dernières années, l'attention portée à l'accompagnement s'est accrue. C'est une préoccupation des services déconcentrés de l'État dans le dialogue de gestion instauré avec les structures. Plusieurs types d'initiatives sont à conforter dans ce domaine : la professionnalisation des

accompagnateurs socio-professionnels, la généralisation de comités de suivi réguliers permettant à Pôle emploi et aux structures de faire le point sur les situations individuelles, le développement de démarches qualité portées par les réseaux nationaux de l'insertion par l'activité économique. Une autre piste pour améliorer l'efficacité du dispositif consiste à nouer davantage de relations avec les entreprises classiques pour faciliter les sorties vers l'emploi, voire à prolonger, si nécessaire, l'accompagnement pendant quelques mois à la sortie du parcours.

Des résultats encourageants, une évaluation insuffisante et partielle

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

Dans les documents budgétaires, la performance du dispositif s'apprécie par le taux d'insertion dans l'emploi (toutes durées confondues) et dans l'emploi d'une durée au moins égale à six mois (emploi dit « durable »), mesuré à la sortie du parcours.

Accueillant des publics en moyenne moins en difficulté, les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) obtiennent les taux les plus élevés : 46,7 % en 2017, devant les entreprises d'insertion (EI, 38,3 %), les associations intermédiaires (AI, 36,1 %) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI, 26,9 %). Ces taux ont progressé au cours des dernières années, mais celui d'insertion dans l'emploi durable demeure beaucoup plus faible (15 à 25 points de moins selon le type de structures).

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

En 2017, les sorties en emploi ont représenté 36,4 % du total des sorties (19,8 % en emploi durable et 16,6 % en contrats de courte durée et en emplois aidés). 19,4 % des sortants sont entrés en formation ou dans une autre structure de l'insertion par l'activité économique ; 31,8 % étaient de nouveau au chômage.

Pour la première fois en 2018, le ministère du travail a étudié les

trajectoires professionnelles d'un échantillon de sortants sur une période de deux ans, mettant en évidence un taux moyen d'insertion dans l'emploi plutôt stable, autour de 37 % en moyenne, et une progression de ce taux au fil du temps pour les bénéficiaires les plus en difficulté (sortants des ateliers et chantiers d'insertion) ; c'est également le cas pour les sortants d'entreprise d'insertion.

Situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
En emploi six mois après la sortie	24,3	31,5	49,4	52,9	37,8
dont emploi non aidé	16,3	23,5	36,7	36,9	27,0
dont emploi aidé	6,9	7,2	11,0	14,2	9,2
En emploi 12 mois après la sortie	25,2	36,4	48,0	47,5	37,6
dont emploi non aidé	17,3	28,9	36,7	35,7	27,8
dont emploi aidé	6,6	6,4	8,5	10,2	7,9
En emploi deux ans après la sortie	28,4	35,2	42,5	43,3	36,9
dont emploi non aidé	19,8	29,3	35,9	34,9	28,6
dont emploi aidé	7,4	4,9	6,6	7,2	6,6

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

Une démarche d'évaluation à compléter

Les indicateurs actuellement utilisés pour mesurer le retour à l'emploi, imparfaits, ne permettent pas de comparer les performances des différents dispositifs de la politique de l'emploi qui accueillent des dispositifs aux caractéristiques proches ou similaires.

Bien que des lacunes dans l'évaluation de l'insertion par l'activité économique

aient été identifiées depuis plusieurs années, aucun progrès n'a été observé, faute d'accord entre le ministère du travail et les autres acteurs sur les objectifs, les méthodes et les moyens à mettre en œuvre. Une meilleure exploitation des données à disposition de Pôle emploi et du ministère permettrait pourtant de mieux mesurer les effets à moyen terme du dispositif sur l'accès à un emploi stable.

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

Par ailleurs, les effets de l'accompagnement sur la diminution des difficultés d'ordre social rencontrées par les salariés en parcours d'insertion ne sont pas mesurés, malgré le volume d'informations transmis chaque année par les structures aux services déconcentrés de l'État. Une grille d'analyse de ces difficultés pourrait être renseignée à l'entrée et à la sortie des parcours d'insertion, permettant une consolidation à différents niveaux (y compris national).

Les études publiées par le ministère du travail reposent sur l'exploitation de données renseignées par les structures dans le système d'information de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui gère les aides financières,

et sur des enquêtes spécifiques. La dernière de ce type a été conduite en 2012 auprès de structures et de bénéficiaires en parcours d'insertion au second semestre 2010.

Plus globalement, les acteurs de l'insertion par l'activité économique souhaitent mettre davantage en évidence le rôle du secteur dans le développement économique des territoires et dans la cohésion sociale à travers une mesure de l'impact social. Une telle étude, qui devrait s'inscrire dans un cadre méthodologique rigoureux, n'a jamais été conduite au plan national, alors qu'elle pourrait éclairer utilement les choix budgétaires.



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

Des modèles économiques peu connus et aux équilibres fragiles

Un secteur constitué de petites et moyennes structures

L'insertion par l'activité économique est portée par des petites et moyennes structures, dont la majorité est sous statut associatif. En 2016, 17 % des ateliers et chantiers d'insertion et 52 % des entreprises d'insertion employaient moins de 10 salariés en parcours d'insertion.

Même si le nombre global d'entités est resté relativement stable (entre 3 700 et 3 800) sur les dernières années, la crise a fait reculer le nombre d'entreprises d'insertion et d'associations intermédiaires, tandis que le nombre de structures portant des ateliers ou chantiers d'insertion, majoritairement financés sur fonds publics et moins dépendants de la conjoncture économique, a augmenté.

Une partie de l'offre d'insertion a été fragilisée sur le plan économique alors que les besoins en capacité d'accueil des structures d'insertion augmentaient.

Des secteurs d'activité variés

Un des secteurs les plus représentés dans l'insertion par l'activité économique est celui des services à la personne et à

la collectivité : un tiers des salariés en parcours d'insertion y a été embauché en 2016, notamment dans les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion.

L'entretien des espaces naturels et des espaces verts, ainsi que la production agricole (maraîchage biologique par exemple) sont également fortement représentés (18 % des salariés), notamment dans les ateliers et chantiers d'insertion (37 % des salariés).

La valorisation des déchets et le recyclage des textiles constituent aussi des activités traditionnelles de l'insertion par l'activité économique, secteur très engagé dans l'économie circulaire.

Une rentabilité moyenne et des capacités d'investissement faibles

Soumises à la même pression concurrentielle que les entreprises classiques, les structures de l'insertion par l'activité économique cherchent à développer leur activité marchande pour assurer leur viabilité et couvrir le coût de leur mission sociale. Leur taille en général réduite limite fortement leur capacité d'investissement ; les structures, à la rentabilité d'exploitation moyenne, éprouvent des difficultés à attirer des investisseurs privés.

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

De nouvelles perspectives de développement

L'insertion de clauses sociales dans la commande publique est un levier de développement pour l'insertion par l'activité économique.

À l'occasion de la réforme des marchés publics intervenue en 2015 a été créée la catégorie des marchés exclusivement réservés aux structures de l'insertion par l'activité économique. Si le recours aux clauses sociales se développe parmi les collectivités territoriales notamment, l'État demeure en retrait.

D'autres leviers de développement existent dans la création de partenariats avec des entreprises classiques ou le regroupement de structures de l'insertion par l'activité économique.

Des modalités de financement public à revoir

Un soutien financier assuré en majorité par l'État

L'essentiel du soutien financier de l'État consiste en l'allocation d'aides au poste d'insertion.

Les financements publics perçus en 2017

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

Source : Agence de services et de paiement (ASP)

Depuis la réforme intervenue en 2014, tous les types de structures conventionnés par les services de l'État bénéficient d'une aide au poste, mais son montant varie selon le type de structures (de 1 347 € par an et par poste dans une association intermédiaire à 19 897 € dans un atelier ou un chantier d'insertion en 2018) et il est modulé en fonction des performances obtenues.

Le soutien de l'État prend également la forme de dépenses fiscales en faveur des associations intermédiaires et des ateliers et chantiers d'insertion. Les exonérations spécifiques de charges sociales qui existaient sont supprimées au 1er janvier 2019, au profit de la réduction générale de cotisations sociales, devenue plus favorable au niveau du Smic.

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

Pour sa part, la Caisse des dépôts et consignations intervient pour faciliter le financement du développement et de l'innovation.

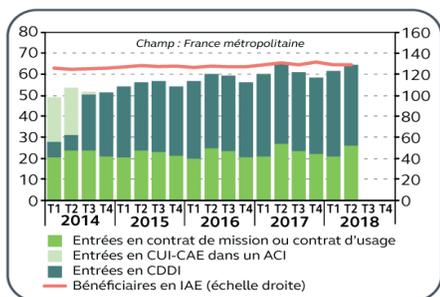
Contrairement à celle de l'État, la participation financière des départements baisse sur les dernières années, malgré l'obligation qui leur est faite de participer au financement du coût de l'insertion des allocataires du RSA. Les autres collectivités territoriales interviennent diversement dans le financement de l'insertion par l'activité économique.

Enfin, les acteurs du secteur peinent à bénéficier des crédits du fonds social européen ; certains renoncent même à solliciter des financements européens en raison de la complexité et de la lourdeur de leur gestion administrative. Les démarches engagées par le ministère pour simplifier et sécuriser l'accès à ces financements ne progressent pas.

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

L'insertion par l'activité économique n'est pas un outil conjoncturel de lutte contre le chômage : la variation du nombre de ses bénéficiaires n'a pas suivi la courbe du chômage, mais connaît une tendance à la hausse.

Contrats dans les structures de l'insertion par l'activité économique



Source : ASP, traitement Dares

Les moyens budgétaires que l'État consacre aux aides au poste et au fonds départemental d'insertion reflètent imparfaitement cette évolution en raison de modifications dans le rythme de versement des subventions. 75 % des montants bénéficient aux ateliers et chantiers d'insertion.

Crédits budgétaires de l'État

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

Source : lois de finances initiales et de règlement

En 2017, l'État a contribué au financement de près de 70 000 postes, pour un nombre total de bénéficiaires bien supérieur (plus 130 000 bénéficiaires en fin d'année).

Évolution du nombre d'aides au poste depuis 2015

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

Source : documents budgétaires

La possibilité de redéployer vers l'insertion par l'activité économique une partie des crédits destinés au financement des nouveaux contrats aidés (parcours emploi compétences) a donné une certaine marge de manœuvre aux services déconcentrés de l'État. Des moyens supplémentaires devraient être alloués à ce dispositif dans les prochaines années (+ 5 000 postes par an) dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

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

Pour autant, il serait souhaitable de faire évoluer le mode actuel d'allocation des aides au poste, dont le calcul prend insuffisamment en compte la réalité des modèles économiques des différents types de structures. Par ailleurs, les modalités actuelles de la modulation à la performance des aides allouées ne sont pas efficaces. À l'occasion de la remise à plat des aides financières souhaitée par la Cour, il conviendrait de s'assurer que leur régime est bien conforme à la réglementation européenne relative aux aides d'État.

Un financement inadapté de la formation

Alors que les besoins en formation des salariés en parcours d'insertion sont particulièrement importants, les structures de l'insertion par l'activité économique sont confrontées à des incertitudes sur les moyens qui pourront leur être réellement affectés à la suite de la réforme intervenue par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018.

Cette réforme réduit fortement pour les opérateurs de compétences la possibilité de mutualiser les ressources de droit commun en faveur des structures. Une enveloppe spécifique de 260 M€ d'ici 2022 a été prévue dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, mais aucune estimation n'a été faite de la part de cette enveloppe qui viendra simplement compenser la baisse des ressources engendrée par la réforme et les conditions de mobilisation de ces crédits manquent de souplesse.

Enfin, la répartition des rôles entre Pôle emploi et les opérateurs de compétences, mise en place fin 2016, introduit une complexité supplémentaire inutile.

Une meilleure visibilité des ressources réellement mobilisables dans les prochaines années est une condition indispensable pour conforter la place de la formation dans les parcours d'insertion.

Des stratégies territoriales à revitaliser

De fortes inégalités territoriales

Issue d'initiatives locales, l'offre d'insertion est très inégalement répartie sur le territoire français au regard des besoins. Le nombre de postes d'insertion rapporté au nombre de chômeurs de longue durée varie de un à huit entre les départements les plus mal couverts (comme l'Hérault, le Val-de-Marne et la Haute-Garonne) et les mieux dotés (Meuse, Jura et Cantal). L'écart est encore plus prononcé si l'on rapporte le nombre de postes d'insertion au nombre d'allocataires du RSA ; l'écart maximum est de même ampleur si l'on considère les financements.

Des moyens alloués aux territoires principalement sur des critères historiques

Ces déséquilibres n'ont pas été corrigés par les stratégies de reconduction des moyens mises en œuvre par les services de l'État, tant au niveau national qu'au niveau régional. Les moyens redéployés au bénéfice des territoires mal couverts sont limités. De fait, le redéploiement ne s'opère que sur la progression de l'enveloppe d'une année sur l'autre. Le déconventionnement de structures jugées insuffisamment performantes par les services de l'État est très rare.

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

Une stratégie à repenser dans les territoires

La dynamique partenariale entre les services de l'État, Pôle emploi, les collectivités territoriales et les acteurs du secteur est très variable d'un département à l'autre, ce que reflète l'activité des conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique. Ceux-ci sont trop souvent centrés sur des problèmes de gestion et d'allocation des moyens et insuffisamment impliqués dans la réflexion stratégique pour le territoire.

Au niveau régional, seules l'Île-de-France, les Hauts-de-France et la Bourgogne-Franche-Comté ont mis en place une instance de concertation régionale, démarche qui apparaît bien adaptée aux enjeux de développement du secteur et qui permet d'associer les régions au financement de la formation professionnelle comme du développement des structures.

Une gestion à rendre plus simple et plus fluide

Une coordination des acteurs territoriaux à améliorer

Au niveau national, des accords-cadres pluriannuels sont signés par l'État, Pôle emploi et les réseaux de l'insertion par l'activité économique. Le dernier accord vise à mieux partager la connaissance des territoires, à améliorer la qualité des parcours d'insertion, ainsi que le pilotage opérationnel.

La coordination entre acteurs au niveau local pourrait être améliorée par un recentrage des comités techniques d'animation, pilotés par Pôle emploi, sur les problématiques opérationnelles

(conditions d'entrée dans les structures de l'insertion par l'activité économique et accompagnement pendant le parcours d'insertion, notamment pour préparer la sortie du dispositif).

Les financeurs de l'insertion par l'activité économique devraient également favoriser une organisation de la représentation des acteurs sous forme d'un « inter-réseaux » au niveau régional.

Des procédures de conventionnement à alléger

La réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État rend particulièrement nécessaires une clarification de la réglementation, ainsi que l'allègement des procédures de conventionnement et de préparation du dialogue de gestion, dont la lourdeur pèse également sur les structures. Si les services déconcentrés de l'État doivent maintenir une bonne connaissance des structures, celle-ci ne passe pas nécessairement par une documentation excessivement détaillée. Le recours à une télé-procédure homogène pourrait contribuer à fluidifier les démarches nécessaires à l'obtention des aides au poste.

Des procédures d'agrément à fiabiliser

La qualité des relations entre les agences de Pôle emploi et les structures de l'insertion par l'activité économique varie selon les territoires. Une part du mécontentement exprimé par certaines structures d'insertion vient de l'absence d'homogénéité ou de clarté des critères permettant aux demandeurs d'emploi d'obtenir l'agrément et des délais mis par les agences à accorder ou à refuser celui-ci, points sur lesquels des progrès peuvent être accomplis.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

Améliorer l'évaluation et la performance des structures

1. redéfinir les modalités d'évaluation du retour à l'emploi des salariés en parcours d'insertion : observer leur situation six mois après la sortie de la structure et au cours des trois années suivantes (ministère du travail, Pôle emploi) ;

2. établir une grille d'évaluation partagée des difficultés d'insertion sociale et professionnelle rencontrées et mettre en place un bilan à l'entrée et à la sortie du parcours d'insertion (ministère du travail, Pôle emploi, réseaux de l'insertion par l'activité économique) ;

3. lancer une étude d'impact de l'insertion par l'activité économique portant notamment sur l'évolution de la situation sociale des bénéficiaires et sur le développement économique des territoires (ministère du travail).

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

4. revoir les modalités de calcul des aides versées au regard de l'analyse du modèle économique de chaque type de structure et déterminer la part des coûts de l'accompagnement socio-professionnel que ces aides doivent couvrir (ministère du travail) ;

5. remplacer la modulation des aides au poste à la performance par une allocation des aides plus flexible au

bénéfice des structures faisant preuve d'efficacité dans l'accompagnement social, la mise en formation et l'insertion professionnelle des salariés en parcours d'insertion (ministère du travail).

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

6. orienter l'ensemble des financements publics destinés à soutenir l'effort de formation des structures vers les opérateurs de compétences et associer ceux-ci aux instances nationale, régionales et départementales de concertation et de pilotage de l'insertion par l'activité économique (ministère du travail).

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

7. mettre en place, dans le cadre du futur comité d'orientation de l'inclusion dans l'emploi, une instance nationale de concertation spécialisée sur l'insertion par l'activité économique, intégrant notamment des représentants des Direccte, des opérateurs de compétences et des bénéficiaires (ministère du travail) ;

8. mettre en place des instances de concertation au niveau régional et recentrer les CDIAE sur les problématiques stratégiques. Définir dans ce cadre des stratégies régionales et départementales de l'insertion par l'activité économique sur le fondement de diagnostics territoriaux (ministère du travail) ;

Recommandations

9. dynamiser la coordination des acteurs locaux en :

- recentrant les comités techniques d'animation sur les modalités d'entrée dans les parcours d'insertion et d'accompagnement des bénéficiaires (ministère du travail, Pôle emploi);

- généralisant la tenue régulière de comités de suivi avec les structures et la réalisation de bilans de la situation des bénéficiaires à la sortie

des parcours d'insertion (ministère du travail, Pôle emploi).

Alléger les procédures et les pratiques administratives

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