



Clés d'analyse

ATELIERS ET CHANTIERS D'INSERTION

Avril 2019



NB : nous avons étudié un échantillon de 108 ACI issus de notre base de données. Ces ACI ont été, ou sont, financés par France Active. Il nous est impossible de retraiter cet échantillon du biais induit par le financement France Active, qui les place dans une situation structurellement meilleure que les ACI qui n'ont pas bénéficié de ces financements. Nous demandons au lecteur de garder à l'esprit le biais induit.

Introduction : pourquoi un focus sur les ACI ?

« Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) proposent un accompagnement et une activité professionnelle aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières. »¹ Parmi les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les ACI accueillent une part significative des personnes en insertion, notamment les plus éloignées de l'emploi. En 2017, selon le ministère du Travail², les ACI ont accueilli :

- > 38% des bénéficiaires de l'ensemble des dispositifs de l'IAE ;
- > 55% de bénéficiaires du RSA (39% en moyenne dans les SIAE) ;
- > 46% de leurs salariés sont concernés par quatre difficultés sociales ou plus (34% en moyenne dans les AI, EI et ETTI) ;
- > 47% sont chômeurs de plus de 24 mois (26% dans les AI et 30% dans les ETTI) ;
- > Par ailleurs, l'IAE est de plus en plus utilisée pour l'intégration de personnes originaires de pays hors Union européenne (20% des salariés en parcours d'insertion en 2017), et c'est essentiellement dans les ACI et les EI que ces personnes sont accueillies.

Compte tenu de leur poids collectif dans l'IAE, les ACI sont donc aujourd'hui observés, et font face à de nombreux défis. Nous avons choisi de développer quelques-unes de ces problématiques.



1- L'hybridation du modèle économique des ACI est-elle possible ? Est-elle souhaitable ? Jusqu'où ?

a. Le modèle économique : un seuil à 30% voire à 50%

Avec la tendance structurelle à la baisse des subventions publiques, et le développement de la culture d'hybridation des modèles, les ACI ont historiquement vu la part de leur activité économique s'accroître : jusqu'à 30% de leurs charges d'exploitation et atteignent exceptionnellement 50%.

Pourtant, si l'hybridation du modèle des SIAE vers davantage d'activité économique est la norme, les ACI, à l'inverse, ont été incités à limiter leur activité économique. La directive de 2005 limite la part des recettes issues de la commercialisation dans les ressources des ACI à 30%, précisant néanmoins qu'il est exceptionnellement possible de déroger à cette règle pour atteindre 50%. Cette dérogation est accordée sur décision du préfet, après avis favorable du CDIAE, si les activités développées ne sont pas déjà assurées et satisfaites par les entreprises locales.

Dans les faits, de nombreux ACI demandent cette dérogation (et ont des difficultés à l'obtenir alors que ses conditions d'accès ne sont pas uniformes sur le territoire national). En effet, la baisse des subventions des collectivités locales implique la révision de leur modèle économique, et certains ACI, notamment grâce à des relations privilégiées avec des clients socialement responsables, parviennent à développer une activité économique significative tout en accueillant les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Notre échantillon de 108 ACI financés par France Active montre qu'ils sont souvent contraints par ce seuil de 30% qu'ils atteignent quasiment en moyenne :

¹ loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

² Dares Résultats n°1, janvier 2019

Secteur	CA (€)	CA / Prod expl	CA / Prod expl	Sub / Prod expl	Total
Diversifié	781 121	39%	41%	49%	90%
Recyclage des déchets	222 212	30%	30%	70%	100%
Environnement, développement durable	329 255	30%	30%	65%	95%
Services à la personne	195 236	23%	22%	75%	97%
Commerce, réparation de véhicules	407 378	36%	34%	56%	90%
Agriculture, agroalimentaire	235 383	26%	28%	67%	95%
Construction, BTP	294 517	29%	30%	59%	89%
Moyenne (hors diversifiés)	280 663	29%	29%	65%	94%

Concernant la part « non économique » des ressources, qui représente près des deux tiers de l'exploitation des ACI, ceux-ci bénéficient :

- > de l'aide aux postes d'insertion de l'Etat fixée à 19k€ en 2018 ;
- > du cofinancement de cette aide par les départements pour l'insertion des allocataires du RSA, à hauteur de 88% du montant forfaitaire du RSA pour une personne isolée dans certains départements ;
- > le département peut en outre s'accorder avec l'État sur un financement allant au-delà et peut également allouer une subvention d'investissement (comptabilisée au passif du bilan, puis reprise progressivement en résultat exceptionnel), et ainsi, le soutien des Départements reste déterminant pour les ACI ;
- > les communes et intercommunalités peuvent mettre à disposition du matériel ou des locaux (aide indirecte qui n'apparaît pas dans les comptes).

Pour le secteur du commerce et de la réparation de véhicule, l'activité économique dépasse en moyenne le seuil de 30% pour atteindre 34%, ce qui permet d'équilibrer le modèle économique. En revanche, le secteur de la Construction ne génère pas le niveau de ventes ou de subventions qui permettraient d'assurer l'équilibre de son modèle, celui-ci étant impacté par des intrants et autres achats et charges externes importants, couplés à une activité intensive en main d'œuvre.

Le secteur de l'Agriculture montre une potentielle marge de manœuvre de croissance de l'activité économique, tout en restant dans la limite des seuils réglementaires. L'inscription dans la filière territoriale en déployant des stratégies de niche (bio, local) semble être un relais de croissance et de rentabilité offrant aujourd'hui de bonnes perspectives.

Le ministère du Travail continue de recourir au FSE pour cofinancer l'aide au poste des ACI. Ce cofinancement est en principe sollicité sur la base du « périmètre global », qui demande l'intervention du FSE sur les seules dépenses supérieures aux recettes. Les départements et les Plie ont souligné les difficultés posées par cette règle, qui génère une lourde charge administrative et soulève des difficultés d'application, notamment pour les associations porteuses de plusieurs structures, dont des ACI. Le ministère du Travail a donc transmis à la Commission européenne, en mars 2017, une demande d'acte délégué définissant un barème de coûts standards unitaires pour les ACI, afin de sécuriser le montant de l'aide versée. Le ministère estime le coût standard unitaire à 28k€, en prenant en compte un abattement au titre du taux d'absentéisme évalué à 9%. À ce jour, la Commission européenne n'a validé ni le montant, ni la méthode de calcul. Le ministère du Travail explore désormais une autre piste qui permettrait aux ACI de bénéficier d'un taux forfaitaire de 40% applicable aux seuls salaires des accompagnateurs socio-professionnels, allégeant le nombre de justificatifs demandés aux structures. La Cour des comptes a donc souligné dans son rapport de 2018³ qu'il importe que cette démarche aboutisse au plus vite afin de sécuriser les financements européens reçus principalement par les ACI.

b. Les clauses sociales des marchés publics ne sont toujours pas assez développées

Les collectivités locales peuvent soutenir le développement des ACI en incluant des « clauses sociales d'insertion et de promotion de l'emploi » dans les marchés qu'elles lancent pour leurs achats. Il s'agit

³ Rapport de la Cour des comptes sur l'Insertion par l'activité économique du 15/01/19
<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/linsertion-des-chomeurs-par-lactivite-economique>

d'un marché en plein essor, notamment dans la Construction-BTP, les services aux personnes et aux collectivités, et dans une moindre mesure l'Agriculture. Le plan national pour l'achat public durable 2015-2020 fixe un objectif de 25% de marchés de l'État comprenant au moins une disposition sociale d'ici 2020. D'après le bilan réalisé par Alliance villes emploi, le nombre d'heures d'insertion réalisées dans le cadre des clauses sociales est passé de 3 millions en 2011 à 13,3 millions en 2017 (+15% par rapport à 2016). En 2017, les entreprises attributaires des marchés (hors entreprises sous-traitantes ou co-traitantes) ont majoritairement été à 76% des entreprises classiques (contre 92% en 2016), et 22% ont été des SIAE (contre seulement 7% en 2016) ce qui montre une tendance forte à la hausse des attributions directes aux SIAE. En 2017, les structures de l'IAE représentaient 57% des entreprises employeuses (y compris co-traitance et sous-traitance) des heures d'insertion en réponse à des clauses sociales, le reste étant porté par les entreprises classiques, et les ETT. Les articles 36 et 37, relatifs aux marchés réservés aux SIAE ne représentent, eux, que 0,5 % des marchés.

C'est concernant les articles 28 et 35 (anciennement Article 30), c'est-à-dire la clause sociale comme objet du marché public, que la mobilisation des ACI est la plus importante à 38% en 2017 contre 34% en 2016, mais encore loin des 49% atteints en 2014 et 53% en 2013. Le recours à ces articles a progressé de 0,5 point en 2017 par rapport à 2016 pour atteindre 12,3% et devenir ainsi la deuxième modalité la plus employée (après l'article 38 qui reste majoritaire). Pour les ACI, théoriquement, les produits générés par les prestations en réponse aux clauses sociales des marchés publics constituent du chiffre d'affaires, et sont donc comptés comme intervenant dans la limite de l'activité marchande à 30%, et peuvent donc faire franchir le seuil légal. Certains ACI comptabilisent donc ces prestations en subventions (contre prestation), ce qui ne rentre pas dans le calcul de limite d'activité marchande. Il s'agit pourtant d'un classement comptable sujet à discussion.



2- Les ACI doivent-ils se spécialiser ou se sectoriser ?

a. Le choix du secteur d'activité d'un ACI ne dépend pas uniquement du modèle économique envisagé, mais d'abord de la population en insertion sur le territoire

Les ACI travaillent à l'insertion des personnes en situation de vulnérabilité sur des « activités support de l'insertion ». Historiquement, le travail y était vu comme un outil de resocialisation, et sa dimension économique perçue comme secondaire. Même si cette situation a évolué, et si l'activité économique a pris une part plus importante dans la vie des ACI, pour ceux-ci, **le modèle économique reste avant tout un moyen de l'insertion**. L'équilibre du modèle économique n'est donc pas l'unique facteur qui entre en compte lors du choix du secteur d'activité de l'ACI, qui doit remplir 5 fonctions :

1. employeur spécifique d'insertion,
2. accompagnement social et professionnel,
3. formation,
4. production, et
5. développement local et partenarial.

La population des personnes en situation de vulnérabilité sur le territoire, leur éloignement du marché de l'emploi, les freins à l'emploi qu'ils rencontrent, et leur niveau de qualification, sont les premiers critères de choix de stratégie sectorielle pour permettre aux ACI d'assurer leur mission sociale.

Le choix du support d'insertion est fondamental pour la personne en insertion. Les tâches techniques qui sont réalisées dans le cadre du secteur support de l'insertion sont le terreau même de la progression du public accueilli, et chaque secteur apporte une réponse à une situation d'exclusion donnée. Par exemple, même si l'Agriculture n'est pas le secteur le plus rentable, il s'avère que le rapport à la terre et à l'environnement naturel a un impact positif sur l'insertion de personnes souffrant de problématiques psychiques ou de troubles du comportement sociaux. L'apprentissage de tâches dans un cadre où la demande de productivité est moins importante (mais tout de même présente) que dans l'économie « classique » permet à certaines personnes ayant souffert d'exclusion de retrouver leur dignité et leur

confiance en eux, sans être de nouveau débordées par ce qui est vécu comme une « pression productiviste » et des exigences inatteignables.

Lorsque le secteur d'activité n'est pas en lien avec le projet professionnel de la personne, ou avec les débouchés d'emploi sur le territoire, le travail d'insertion ne peut pas porter sur l'acquisition de compétences professionnelles sur un emploi précis. Une logique « occupationnelle » contribue à limiter les perspectives des personnes en insertion, qui doivent alors ajouter une formation spécifique à leur parcours après la sortie de l'ACI avant de pouvoir envisager de retourner à l'emploi.

Ainsi, si une diversification des secteurs d'activité de l'ACI peut offrir davantage de possibilités aux personnes en parcours d'insertion de tester des métiers pour affiner leur projet professionnel, au final, c'est une certaine spécialisation dans un secteur qui sera demandée à la personne pour retourner dans l'emploi. Le caractère diversifié et non spécialisé de certains ACI peut donc avoir un effet négatif conduisant des partenaires comme Pôle Emploi à y orienter des personnes sans préciser leur projet en amont.

L'articulation avec les partenaires prescripteurs est donc fondamentale pour que l'ACI puisse effectuer un travail d'insertion de qualité. Celui-ci ne pourra pas forcément rattraper une erreur de prescription. Le travail de précision (même relative) du projet professionnel en amont est d'autant plus nécessaire pour les ACI spécialisés. L'orientation de personnes qui n'ont pas précisé leur projet professionnel vers des ceux-ci peut en effet générer des tensions difficiles à gérer pour l'ACI qui n'aura pas d'alternative à proposer à la personne si le secteur ne lui convient pas. Par exemple, du fait de leur impact très positif sur l'insertion de certaines personnes grâce au travail de la terre, les partenaires prescripteurs peuvent avoir tendance à orienter vers les ACI œuvrant dans l'agriculture des personnes particulièrement éloignées de l'emploi, ou en situation de handicap, sans que l'appétence pour la tâche ni la capacité physique à gérer la pénibilité du travail n'aient été validées avec la personne en amont.

Une autre dimension essentielle du choix du secteur support de l'insertion par l'ACI est son territoire d'implantation : opportunités de développement liées aux besoins mal couverts, mise à disposition de terrains, de bâtiments, présence d'un donneur d'ordre, etc. sont déterminants.

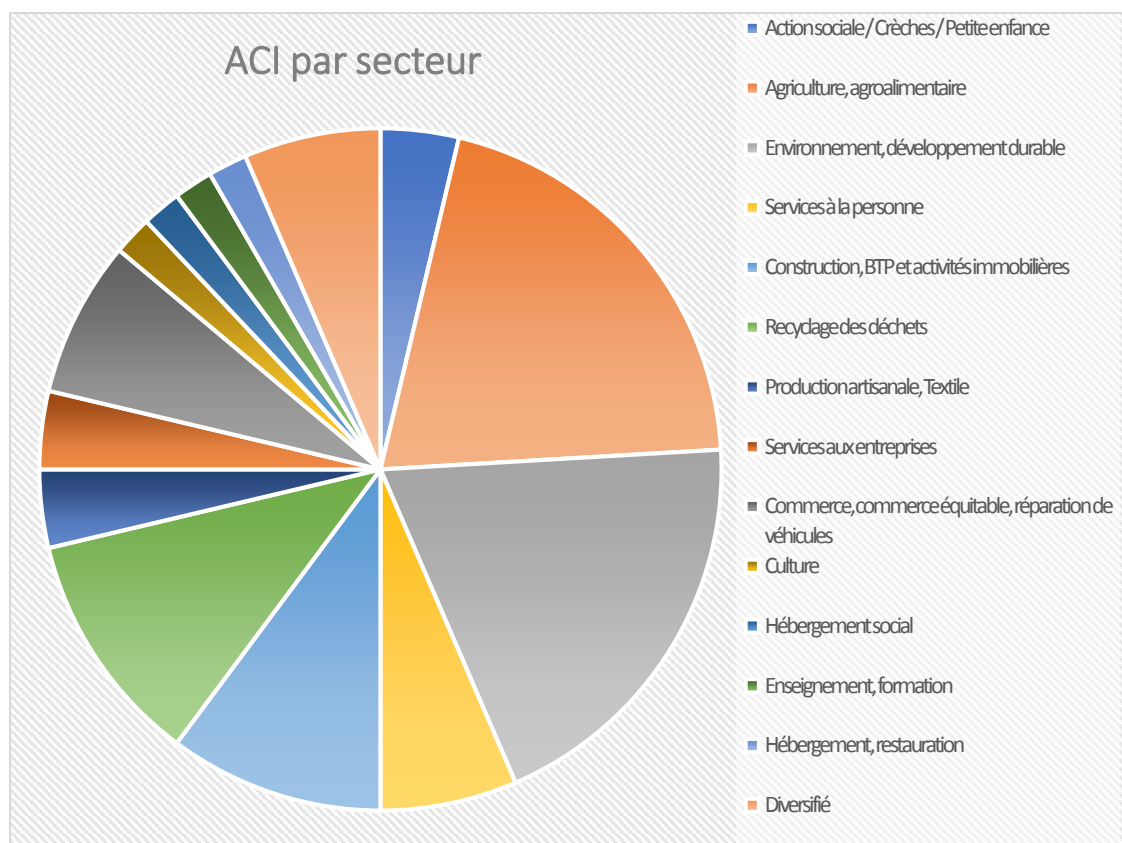
b. Le modèle économique de l'ACI dépend du secteur de son support d'activité

Les activités des ACI sont traditionnellement d'utilité sociale et répondent à des besoins collectifs non satisfaits : recyclage, circuits courts, agriculture biologique, environnement, y sont prépondérants.

Les ACI choisissent aussi leurs activités support en fonction des débouchés vers l'emploi sur leur territoire. Les activités traditionnelles à faible ou moyenne qualification et en tension de main d'œuvre sont donc souvent support aux ACI : BTP, services à la personne, et hôtellerie/restauration (dans une moindre mesure du fait du niveau de qualification supplémentaire demandé).

Ainsi, les ACI de notre échantillon œuvrent principalement dans :

- > L'agriculture et l'agroalimentaire (20%) ;
- > L'environnement et le développement durable (20%) ;
- > Le recyclage des déchets (11%) ;
- > La construction et le BTP (10%) ;
- > Le commerce (dont les ressourceries) et les réparations de véhicules (7%)
- > Les services à la personne (6%) ;
- > On note que les ACI diversifiés, dont aucune activité ne représente à une part significative, représentent 6% de l'échantillon.
- > Autres (19%) : on y retrouve l'action sociale, la production artisanale, la culture, l'hébergement social, la restauration...



i. Secteur d'activité et rentabilité

En 2016, la rentabilité des ACI de notre échantillon par secteurs se répartissait comme suit :

Secteur	Résultat net (€)	CA (€)	Résultat net / Prod exp (*)	Res exploit / Prod exp (*)	VA / Prod exp (*)	EBE / Prod exp (*)
Diversifié	79 176	781 121	4%	3%	22%	-1%
Recyclage des déchets	19 810	222 212	3%	1%	11%	3%
Environnement, dév. durable	17 110	329 255	1%	1%	15%	-1%
Services à la personne	13 472	195 236	2%	-1%	10%	1%
Commerce, réparation de véhicules	11 051	407 378	1%	0%	15%	-3%
Agriculture, agroalimentaire	- 11 289	235 383	-1%	-3%	7%	-8%
Construction, BTP	- 17 236	294 517	-2%	-2%	12%	-9%
Moyenne (hors ACI diversifiés)	5 486	280 663	1%	-1%	12%	-3%

(*) Dans la mesure où le CA ne représente que 30% environ des produits des ACI, les ratios de rentabilité en proportion du CA n'ont pas réellement de sens.

Les ACI de type « diversifié » font figure d'exception, qui sera traitée dans la partie « Les ACI doivent-ils s'adosser à un ensemble ? ».

De manière générale, on voit que le modèle économique des ACI est un modèle faiblement rentable, malgré un panel qui bénéficie du biais induit par le financement France Active. Le résultat net est à l'équilibre en moyenne et réparti entre 3% (Recyclage des déchets) et -2% (Construction) des produits d'exploitation, soit entre +20k€ et -17k€. Le résultat d'exploitation est légèrement inférieur à l'équilibre en moyenne, et réparti entre 1% (Recyclage des déchets et Environnement) et -3% (Agriculture) des produits d'exploitation. Cette faiblesse de la rentabilité structurelle des ACI montre qu'il s'agit d'un modèle qui n'a évolué que récemment d'une logique budgétaire (comptes à l'équilibre) vers une logique

>> Clés d'analyse ateliers et chantiers d'insertion

économique (dégager une rentabilité). La faiblesse structurelle de la rentabilité fait des ACI des structures fragiles, où la moindre modification de revenus ou de coûts peut perturber la pérennité de toute la structure.

ii. Secteur d'activité et intrants

La Valeur Ajoutée s'établit entre 15% (Environnement) et 7% (Agriculture) des produits d'exploitation, et l'EBE entre 3% (Recyclage des déchets) et -9% (Construction) des produits d'exploitation.

Secteur	Achat mat / Prod exp	AACE / Prod exp	Masse Salariale / Prod exp	
Diversifié	3%	16%	70%	
Recyclage des déchets	1%	18%	76%	services
Environnement, développement durable	1%	13%	80%	
Services à la personne	0%	14%	81%	
Commerce, réparation de véhicules	3%	17%	71%	intermédiaire
Agriculture, agroalimentaire	7%	14%	77%	intrants
Construction, BTP	4%	15%	78%	
Moyenne (hors diversifiés)	3%	15%	77%	

Les secteurs des Services à la personne, et Environnement (dont entretien d'espaces verts) sont ceux dont la composante service est la plus importante, et qui nécessitent donc le moins d'intrants (respectivement 0% et 1%). Le secteur du recyclage de déchets présente lui aussi un taux d'intrants très faibles (1%) mais qui tient à la quasi gratuité des déchets recyclés. Les secteurs les plus consommateurs d'intrants sont l'agriculture/agroalimentaire (7%) et la construction (4%).

C'est dans les secteurs du recyclage des déchets et du commerce et de la réparation de véhicules où les autres achat et charges externes représentent la plus forte proportion des produits d'exploitation (respectivement 18% et 17%). Il s'agit en effet de secteurs dans lesquels les moyens matériels (locaux, machines, énergie, etc.), représentent une part importante des charges, et sont rarement propriété des ACI qui les utilisent en location ou crédit-bail.

La masse salariale s'établit globalement autour de 77% des produits d'exploitation. Elle s'élève jusqu'à 80% dans les ACI œuvrant dans l'environnement (entretien d'espaces verts), 81% dans les Services à la personne, dénotant d'une forte intensité de main d'œuvre dans ces secteurs, ainsi que d'un taux d'encadrement plus élevé que dans les autres secteurs, lié à la nature des tâches réalisées, à la faible mécanisation des ACI, et aux publics accueillis.

iii. Secteur d'activité et investissements

En cohérence avec le point ci-dessus, les secteurs du commerce et réparation de véhicules ainsi que l'agriculture/agroalimentaire sont les plus capitalistiques, et demandent donc une structuration du passif du bilan plus importante avec un apport de capitaux extérieurs (subventions d'investissement, contrats d'apports, dette...).

Secteur	Actif immo / Total bilan	DAP / Prod exp
Diversifié	80%	5%
Recyclage des déchets	55%	4%
Environnement, développement durable	49%	3%
Services à la personne	62%	3%
Commerce, réparation de véhicules	95%	6%
Agriculture, agroalimentaire	81%	5%
Construction, BTP	42%	3%
Moyenne (hors diversifiés)	64%	4%

c. Pourtant, la plupart des aides publiques ne tiennent pas compte du secteur d'activité

Il est important de comprendre que, même si le secteur d'activité a une influence fondamentale sur le modèle économique de l'ACI, **les financements publics octroyés, notamment l'aide aux postes, ne tiennent pas compte du secteur**. Les aides aux postes dépendent en effet du nombre d'ETP en CDDI pour lequel l'ACI est conventionné, mais pas du caractère capitalistique ou intensif en main d'œuvre du secteur, c'est-à-dire pas de la **structure de coûts** du support de l'insertion (qui dépend du secteur). On comprend que, dans ce cadre, les ACI soient amenés à chercher des financements complémentaires, pour équilibrer leur modèle économique. Le choix du secteur support de l'insertion est donc d'autant plus important. En effet, en plus de l'impact sur la structure de coût, le secteur choisi peut permettre, ou pas, de lever des financements sectoriels complémentaires : agriculture (FEADER...), réemploi (Ademe...), recyclage (Eco-organismes...), etc. Attention toutefois, pour obtenir ces financements, il faut justifier d'une excellente connaissance et d'une expertise dans le secteur.

d. Diversification des secteurs : complexification pour la structure, impact sur l'insertion

Compte tenu de la nécessité d'intervenir dans des secteurs employant une main d'œuvre faiblement qualifiée, les SIAE équilibrent souvent leur modèle économique grâce à la diversification de leurs activités. Il est admis que cette diversification permet une adaptation à la conjoncture économique. Néanmoins, les ACI, selon une étude du ministère du Travail, œuvrent majoritairement dans deux secteurs d'activité maximum. Cela s'explique notamment par la complexité croissante induite par toute diversification, que la plupart des ACI ne sont pas en mesure de gérer. Les problématiques socio-professionnelles de leurs salariés constituent en effet déjà en elles-mêmes un défi important à relever pour le personnel permanent opérant, avec des moyens limités.

De plus, on assiste actuellement à une atomisation des conventions des ACI. Il s'agit d'un corollaire du développement des marchés publics à clause sociale ou d'insertion. Là où les ACI avaient auparavant quelques conventions annuelles ou pluriannuelles à gérer avec leurs partenaires, ils ont aujourd'hui parfois plus d'une centaine de conventions de prestations distinctes à coordonner. La réponse aux appels d'offres de marchés publics demande aussi de mobiliser une ressource interne administrative, d'autant que ceux-ci sont souvent peu adaptés aux SIAE susceptibles d'y répondre, ce qui génère un « temps » d'adaptation supplémentaire. La diversification sectorielle est donc facteur de complexité croissante que les ACI ne sont souvent pas en mesure de maîtriser. En revanche, la mutualisation des fonctions support administratives semble être une piste intéressante.

Spécialisation sectorielle	Diversification sectorielle
Modèle économique plus favorable dans certains secteurs (recyclage, espaces verts...)	Adaptabilité à la conjoncture économique et aux effets de saisonnalité
Possibilité de recourir à des financements complémentaires de branche Possibilité d'inscription dans des stratégies de filière ou de niche	Complexité difficile à gérer
Parcours d'insertion plus qualifiant techniquement, notamment pour des personnes ayant précisé leur projet professionnel et sur des territoires en tension de main d'œuvre sur ces secteurs	Diversité du parcours d'insertion, notamment pour des personnes qui n'ont pas précisé leur projet professionnel
ARBITRAGE A EFFECTUER EN FONCTION DU TERRITOIRE : - Spécificités du public en insertion présent sur le territoire - Articulation avec les autres SIAE présentes sur le territoire - Débouchés en termes d'emploi sur le territoire	



3- Les ACI doivent-ils se transformer en EI ?

Les ACI ont un coût plus important pour l'Etat que les autres SIAE. Dans la programmation 2018, les ACI représentent 41% du nombre de postes d'insertion, mais 75% de leur coût. L'aide aux postes s'y élève à 20k€ par ETP en insertion - contre 10k€ dans les EI, et 4,5k€ dans les ETTI. De plus, les ACI sont généralement exonérés d'IS, et de charges sociales, dont le coût fait désormais l'objet d'une compensation à la Sécurité sociale par la mission Travail et Emploi. Les ACI sont donc actuellement observés par la puissance publique qui souhaite savoir si l'impact social justifie les moyens déployés. D'après l'enquête réalisée par la Cour des comptes en 2018, un accompagnateur socioprofessionnel suit en moyenne 16 salariés dans les EI, 18 dans les ACI, et 24 dans les ETTI, alors que l'on pourrait s'attendre à un suivi plus « rapproché » dans les ACI que dans les EI, d'autant plus que les ACI accueillent en moyenne +10 pts de bénéficiaires du RSA que les EI (55% contre 35%).

Pour répondre à cette crainte que les différences existantes dans les profils des publics ne se traduisent pas toujours par une différenciation forte des modèles en termes de taux d'accompagnement, et d'effort d'insertion, le Conseil de l'inclusion dans l'emploi propose actuellement de « repolariser » l'action des SIAE pour renforcer la complémentarité des réponses apportées, c'est-à-dire notamment de clarifier les publics accueillis par chacune.

a. Des synergies restent à trouver dans la coordination des parcours entre les SIAE

Sur les territoires, les ACI ont vocation à accueillir les personnes les plus éloignées de l'emploi, ce qui se traduit fréquemment par un taux de sorties positives inférieur aux autres SIAE, sans que le conventionnement ne soit systématiquement remis en cause. A l'autre bout, les ETTI, qui présentent les meilleurs taux d'insertion dans l'emploi, accueillent les personnes les moins éloignées de l'emploi, aptes à être placées en intérim au sein d'une entreprise classique. Les salariés des ACI, les plus éloignés de l'emploi, cumulent en général 4 freins à l'emploi⁴ (absence de mobilité, quasi-illettrisme, absence de qualification et problématique de violence familiale par exemple), et les EI, 2 freins à l'emploi. Envisager des parcours d'insertion faisant intervenir un ACI, puis une EI ou une ETTI semble donc assez pertinent, dans une logique de territoire. Pourtant, d'après la Cour des comptes, les parcours d'insertion débutant dans un ACI et s'achevant dans une EI ou une ETTI restent peu fréquents et les recrutements en provenance d'autres structures de l'IAE ne représentent que 16% pour les ETTI, et 9% pour les EI.

Il s'agit en effet de définir collectivement une stratégie d'insertion territoriale partagée. Chaque territoire fait face à une population en insertion spécifique. Par exemple :

> Paradoxalement, les territoires présentant le taux de chômage le plus faible seront ceux où les personnes éloignées de l'emploi cumulent le plus de freins. L'articulation ACI/EI/ETTI y sera donc différente de la moyenne nationale avec des SIAE employant des publics plus éloignés de l'emploi.

> Les territoires ruraux présentent des problèmes de mobilité qui viennent se cumuler aux freins existants. La stratégie territoriale doit donc déployer des solutions de mobilité de manière transversale à l'effort des SIAE.

b. Contexte de contingentement des postes : frein au développement de l'offre d'insertion, et surtout barrage à l'entrée pour de nouvelles structures

Si les ACI pâtiennent des limitations actuelles de postes d'insertion, notamment pour déployer de nouvelles activités, ils ne sont cependant pas les plus affectés parmi les SIAE. D'après l'enquête réalisée par la Cour des comptes en 2018, les Direccte auraient attribué en 2017 une enveloppe inférieure de -3% à la demande, avec un écart plus fort pour les ETTI (- 4%) et les EI (- 3,7%) que pour les ACI et les EI (- 2,6%). Les unités départementales des Direccte chercheraient avant tout à allouer aux structures le même niveau d'aides au poste que celui de l'année précédente, éventuellement revu à la baisse pour les structures en sous-consommation. Elles répartiraient ensuite le financement

⁴ Freins directs à l'emploi (niveau de formation, insuffisance d'emploi dans la branche, mauvaise maîtrise du français, difficultés d'adaptation, illettrisme...), problèmes de mobilité, difficultés sociales (problèmes de santé, psychologiques, d'addictions, de logement, avec la justice...)

disponible entre les structures porteuses d'un projet de développement ou de création. L'allocation des moyens est revue en cours d'année dans le cadre de la bourse aux postes départementale ou régionale.

Cette logique de reconduction de l'existant peut conduire à terme les SIAE à opérer dans des secteurs désuets et déconnectés de l'évolution des besoins des territoires.

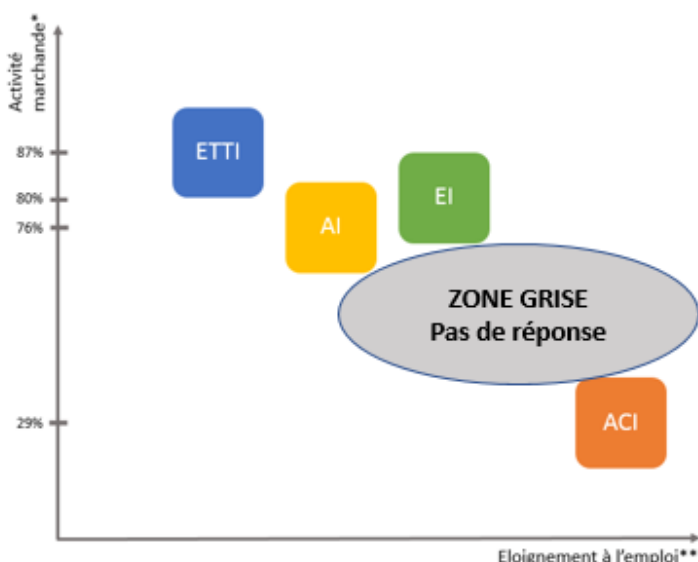
Ces tensions devraient néanmoins être atténuées avec l'annonce de l'objectif de 100 000 postes d'insertion supplémentaires d'ici 5 ans (« Plan Pauvreté 2018 »). Le risque est que ces postes soient attribués aux structures moins « couteuses » sans qu'une réelle stratégie territoriale n'ait été établie.

c. La « concurrence déloyale »

Historiquement, la règle des 30% des ACI visait à préserver la concurrence, les ACI bénéficiant jusqu'en 2014 de contrats aidés⁵. Ces contrats aidés ont été arrêtés avec la réforme de 2014, et les ACI recrutent désormais en CDDI comme l'ensemble des SIAE (remettant donc en question la nécessité de ce seuil de 30%). Dans le cadre des clauses sociales des marchés publics, des critiques sont parfois dirigées vers les ACI. Certaines SIAE les accusent de « concurrence déloyale », ou de « casser les prix », sur certains territoires. Cette situation ne semble néanmoins pas généralisée, et reflète en réalité plus un manque de suivi des coûts interne des ACI concernés, conduisant à une sous-évaluation involontaire de la tarification, qu'une volonté de « dumping ».

d. Le « gap » entre 30% et 75% d'activité économique : la zone grise

Face à la spécificité des situations d'exclusion, le secteur de l'IAE s'est développé en diversifiant progressivement ses réponses. ACI, EI, ETTI, AI ont chacune vocation à accueillir certaines catégories de personnes en situation de vulnérabilité. C'est parce que l'expérience a montré que le retour à l'emploi d'une personne cumulant 4 freins à l'emploi (public ACI) demandait un autre type d'accompagnement que celles présentant 2 freins (public EI) ou 1 frein et ayant déjà une certaine maîtrise des gestes techniques (public ETTI), que les différentes SIAE ont été créées. Elles ne sont donc pas interchangeables mais sont des solutions répondant à des situations de vulnérabilité différentes.



De nombreux ACI, notamment ceux spécialisés dans des domaines techniques (Agriculture...) rencontrent des difficultés de recrutement au niveau encadrant technique.

L'accompagnement socioprofessionnel de personnes très éloignées de l'emploi et leur accompagnement technique sont deux expertises différentes et complémentaires. A la croisée des aspects techniques et sociaux, c'est la complémentarité entre ces deux fonctions d'accompagnement

⁵ la circulaire de la DGEFP du 20 juin 2000 considérait que « l'aide importante de l'Etat, au travers des contrats aidés, ne peut venir en appui à une activité à dominante commerciale, car elle risque alors de fausser la concurrence ».

qui permet de travailler sur les enjeux avec les personnes en insertion. En effet, les exigences de notre système économique et social actuel en termes de productivité, d'efficacité, de réalisation du geste sans erreur, peuvent être vécus soit comme un moteur de progression, soit comme une barrière infranchissable, générant l'échec. La différence vient de ce que ces exigences sont perçues comme atteignables, ou non, par la personne en insertion.

Pour une personne accueillie dans un ACI qui cumule 4 freins à l'emploi (absence de mobilité, quasi-illettrisme, absence de qualification et problématique de violence familiale par exemple), le travail d'insertion à effectuer est important et demande du temps. Soumettre cette personne à un impératif de productivité trop élevé pour elle, trop tôt dans son parcours, ne fera qu'amener une nouvelle spirale d'échec. La maintenir dans une logique occupationnelle, à l'inverse, sera un frein à son inclusion. Les exigences doivent s'élever au fur et à mesure que la personne progresse.

On comprend donc que demander une activité économique majoritaire, qui implique une certaine productivité, à une structure qui emploie un public très éloigné de l'emploi, serait contre-productif en termes d'insertion.

S'il existe une réelle complémentarité entre les SIAE sur les territoires, on voit bien qu'il reste un vide à combler qui se situe entre 50% (seuil que certains ACI atteignent en bénéficiant d'une dérogation) et 70% d'activité économique : le décalage de productivité entre un ACI et une EI rend souvent le passage difficile de l'un à l'autre.

De nouvelles initiatives s'articulent avec l'offre des SIAE existantes, sans avoir vocation à les remplacer :

- > Les expérimentations Territoires Zéro-chômeurs de longue durée visent à offrir des solutions aux personnes issues de l'IAE et ne trouvant pas d'emploi dans le marché du travail dans des « Entreprises à but d'emploi ». Ces nouvelles structures de l'ESS ont pour mission d'assurer le retour à l'emploi par la prospection d'activités utiles qui ne sont pas réalisées sur le territoire. Néanmoins, les EBE ne proposent pas d'accompagnement social.
- > Les méthodes telles que « Modes d'emploi(s) » concernent les personnes globalement moins éloignées de l'emploi que les SIAE « traditionnelles ». Il s'agit d'initiatives visant essentiellement à lever le frein à l'emploi lié aux qualifications. Très axées sur la formation professionnelle et son adaptation aux publics accueillis, elles ont une composante métier très forte, avec un accompagnement social moins prégnant que les SIAE.
- > Et plus récemment dans le cadre de la loi Avenir professionnel, l'expérimentation d'un nouveau type de SIAE : les structures d'insertion par le travail indépendant.

Néanmoins, aucune de ces initiatives ne se situent dans cette « zone grise », qui demeure sans réponse. Les ACI déployant une EI dans le cadre d'une stratégie de filière peuvent partiellement combler ce vide, mais il s'agit d'initiatives encore trop peu fréquentes.

e. La transformation en EI suite à une période de montée en charge de l'activité économique

La transformation de l'ACI en EI peut néanmoins avoir du sens dans certains cas :

- > Lorsque l'ACI a été constitué en préfiguration d'une EI, avec dès l'origine vocation à se transformer après une période d'amorçage de 3 à 5 ans ;
- > Lorsque l'activité économique de l'ACI dépasse structurellement les 50% suite notamment à un contrat récurrent avec un client loyal et de long terme. Dans ce cas, il peut être envisagé un « spin off » de l'activité en question dans une EI, et un recentrage de l'ACI sur le public plus éloigné de l'emploi. La mutualisation et les clés de répartition des coûts de fonctions supports entre les deux structures doit bien être réfléchi dans ce cas ;
- > Lorsque l'ACI déploie une stratégie dans le cadre d'une filière sur un territoire, et que le caractère économique du déploiement ainsi que la nécessité d'avoir un personnel plus productif justifient la création d'une EI ;
- > Lorsque l'ACI, pour diverses raisons, n'accueille plus les publics les plus éloignés de l'emploi sur des territoires jouissant d'un fort dynamisme économique.

f. Les ACI sont-ils les perdants des réformes des politiques de l'insertion ?

Alors qu'ils étaient reconnus pour leur accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, les ACI semblent désormais observés, essentiellement pour des raisons de budget. Alors que leur spécificité était prise en compte, celle-ci a été progressivement supprimée : fin des CUI CAE, fin des contrats aidés auxquels ils pouvaient recourir, fin prochaine des exonérations spécifiques de cotisations sociales pour les ACI, et leur entrée dans le dispositif d'exonération de droit commun « Fillon ». Pourtant, ce sont eux qui continuent à accueillir les personnes les plus éloignées de l'emploi, ainsi que de plus en plus les migrants, dans un contexte d'absence de politique d'intégration de ceux-ci.



4- Quelles synergies possibles pour les ACI ?

a. Un effet de seuil dès 20-30 ETP en insertion

La Dares note une augmentation de la taille des ACI ces 5 dernières années (+10% en nombre d'ETP en moyenne). Le salaire annuel des accompagnateurs socio-professionnels (en moyenne 44k€ selon Pôle emploi) est couvert par 2,2 aides au poste dans un ACI, 4,2 dans une EI, 10 dans ETTI et 32,7 dans une AI. Il s'agit d'un calcul théorique, puisque l'aide au poste n'a pas pour seule vocation de financer l'accompagnement socio-professionnel. Cela étant, il existe bien un effet de seuil dans les ACI, qui leur permet d'équilibrer leur modèle économique plus sereinement à partir d'une vingtaine d'ETP en insertion grâce notamment à « l'amortissement » de fonctions support administratives et d'encadrement, et à sa visibilité sur le territoire, lui permettant de nouer des partenariats structurants avec les acteurs locaux. Très clairement, sur notre échantillon de 108 ACI financés par France Active, on observe une corrélation entre la taille de la structure et sa rentabilité, indépendamment du secteur d'activité :

Moyennes ACI du panel	Chiffre d'affaires (€)	Résultat (€)	Fonds propres (€)	Produits d'exploit (€)	REX (€)	CA / Produits exp	Salaires (€)	ETP*
CA > 500K€	779 873	23 667	508 869	2 243 728	29 202	35%	1 330 528	67
300K€ < CA < 500K€	408 157	9 444	360 920	1 262 028	6 989	32%	772 268	39
200K€ < CA < 300K€	242 413	9 454	267 558	837 537	- 3 499	29%	525 683	26
100K€ < CA < 200K€	142 941	- 389	159 598	647 391	- 9 432	22%	395 430	20
CA < 100K€	64 838	- 14 074	80 971	449 727	- 19 089	14%	316 295	16

*ETP théoriques calculés sur une hypothèse d'un salaire moyen dans la structure de 20k€ annuel brut

Il semble donc intéressant d'envisager la mutualisation des fonctions support avec d'autres acteurs de l'IAE ou acteurs sociaux du territoire lorsque l'atteinte du seuil n'est pas possible pour la structure seule.

b. L'association ou la sous-capitalisation structurelle ?

Les ACI œuvrent presque tous sous statut associatif. C'est cette forme qui a permis historiquement de placer l'objet social au cœur de la structure, et d'affirmer sa non lucrativité, malgré l'activité économique. La forme associative permet de recourir au bénévolat qui constitue une ressource non négligeable des ACI aux modèles économiques fragiles.

Les fondations (Fape, Bettencourt-Schueller, Carasso, etc.) souhaitent n'intervenir que sur des structures de forme associative, afin de respecter la Loi « Aillagon ». La forme associative constitue en cela un avantage, notamment pour recevoir les subventions d'investissements dont les ACI ont besoin.

>> Clés d'analyse ateliers et chantiers d'insertion

Concernant le mécénat, le Conseil de l'inclusion dans l'emploi préconise d'en ouvrir l'accès à toutes les SIAE (agréées ESUS « de droit »). Actuellement, le régime du mécénat repose sur la doctrine fiscale de l'intérêt général, et exclut de son bénéfice toute structure ayant une activité marchande.

Mais la forme associative des ACI, si elle assure une gouvernance respectueuse de l'objet social, constitue un frein quant à sa « capitalisation », qui pourrait donner une certaine marge de manœuvre au modèle.

Comme nous l'avons vu, les ACI ont structurellement, et sauf exceptions, un modèle économique fragile. La CAF dégagée laisse peu de marge de manœuvre pour assurer le financement d'investissements. Les ACI restent donc tributaires des subventions d'investissement pour limiter le recours à l'emprunt. En effet, si l'emprunt est mal calibré, il est peu probable que l'ACI puisse se constituer un fond de roulement en remplacement durant son remboursement. Les ACI auront donc besoin de refinancements successifs. Cette situation est d'autant plus prégnante dans les secteurs d'activité qui nécessitent d'importants investissements (agriculture...).

Secteur	FP / Total Bilan	Dettes financières / FP	Dettes financières / Res net	BFR / Prod exploi	Actif immo / Total bilan
Diversifié	65%	20%	3	11%	44%
Recyclage des déchets	58%	22%	2	1%	35%
Environnement, développement durable	49%	35%	5	9%	33%
Services à la personne	54%	40%	5	9%	38%
Commerce, commerce équitable, réparation de véhicules	53%	36%	15	12%	48%
Agriculture, agroalimentaire	49%	25%	- 6	2%	43%
Construction, BTP	56%	13%	- 2	5%	29%
Moyenne (hors diversifiés)	53%	29%	3	6%	38%

La sous-capitalisation d'un ACI génère un stress nocif pour le personnel permanent, ainsi qu'une perte de temps liée à la recherche de financements. Les financements bancaires obtenus, trop souvent de court terme, portent des intérêts élevés qui impactent la rentabilité de la structure, et retardent d'autant plus la constitution de réserves propres.

On pourra donc rechercher des prêts pour le financement du BFR, néanmoins, il est fort probable que l'association devra les refinancer à l'échéance.

Par ailleurs, **en l'état actuel de la loi, lever des Titres associatifs (outils de renforcement des fonds propres) s'avère compliqué et coûteux**. Cette solution ne semble s'adresser qu'aux associations de taille importante et aux levées de fonds significatives, bien au-dessus des besoins et perspectives de liquidité d'un ACI.

Les subventions d'investissement, et la constitution progressive de réserves, semblent donc aujourd'hui le seul moyen pour une association portant un ou des ACI de constituer un fonds de roulement lui permettant de financer sereinement ses immobilisations. Une bonne gestion permettant de dégager quelques bénéfices chaque année, couplée à un soutien des partenaires, conduira l'association à une situation correcte au bout de quelques années.

c. Trésorerie et ensemblier

Cette situation de fragilité structurelle conduit nombre d'ACI à souhaiter s'adosser à un ensemblier, ou rejoindre le giron d'une association porteuse d'autres dispositifs et ayant des moyens financiers plus importants, une trésorerie disponible, une capacité à mobiliser des financements de moyen-long terme. Les ACI de notre panel « diversifié » sont en réalité des ACI inclus dans des ensembles de taille importante (près de 800k€ de CA en moyenne), qui ne portent pas que des ACI mais aussi par exemple des structures d'hébergement, d'où un actif immobilisé important :

CA (€)	781 121
Résultat net	79 176
Résultat net / Prod exp	4%
FP / Total Bilan	65%
Dettes financières / FP	20%
CA / Prod expl	41%
Actif immo / Total bilan	44%

Il faut tempérer ce tableau idyllique. En effet, nombre d'ACI portés par des associations d'envergure ont vu les effets positifs compensés par :

- > L'impact négatif d'une convention collective inadaptée à l'ACI (sanitaire et social, Croix Rouge, etc.) conduisant à des pertes qui fragilisent la structure ;
- > Les priorités stratégiques de l'ACI, placées en second plan de l'ensemblier, d'où des circuits de décision lents, etc.

d. Les Scic : une réponse à un besoin de coopération, mais pas à celui de la capitalisation

Les Scic sont des sociétés coopératives d'intérêt collectif. Ancrée sur un territoire géographique, ou au sein d'une communauté professionnelle ou encore dédiée à un public spécifique, la forme Scic peut recouvrir tout type d'activité qui rend des services aux organisations ou aux individus. Pour se constituer une Scic doit obligatoirement associer : des salariés, des bénéficiaires (*clients, fournisseurs, bénévoles, collectifs de toute nature, ...*), et un troisième type d'associé selon les ambitions de l'entreprise (*entreprise privée, financeurs, association...*). Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent devenir associés et détenir jusqu'à 50% du capital.

Les Scic attirent car elles permettent d'organiser la gouvernance grâce au système des droits de vote par collèges, et d'affirmer le caractère collaboratif et participatif du projet sur le territoire.

Dans les faits, les personnes en insertion n'effectuant un passage que pour 24 mois maximum dans l'entreprise, les Scic – tout comme les Scop - restent un statut marginal pour les ACI.

Néanmoins, les conditions associées aux parts sociales (absence de revalorisation de la part, droits de vote décorrélés de la participation au capital, difficulté d'assurer une liquidité) sont un frein pour les investisseurs, qui préféreront utiliser des outils tels que les Titres participatifs pour les financer en haut de bilan.

e. Les bénéfices des collaborations entre réseaux : les GES, et PTCE

Les GES (Groupes économiques solidaires) sont des entreprises solidaires liées par un projet collectif d'insertion sur un territoire, composé de plusieurs SIAE. Le GES coordonne les parcours des personnes en insertion, en définissant une stratégie territoriale d'insertion. Le GES permet ainsi de mutualiser certaines fonctions support, et la communication. La structure des GES est variable. Il peut s'agir d'une association holding, détenant des parts dans des filiales de statut commercial type EI ou ETTI. Les ACI et AI, sous forme associative « gravitent » elles aussi dans le périmètre du GES, sans qu'il n'y ait de lien capitalistique.

Le GES, en articulant les parcours d'insertion, permet d'offrir une diversité de secteurs support pour les personnes en insertion, sans démultiplier la complexité sectorielle pour l'ACI.

Les Pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) sont constitués par un ensemble d'acteurs de terrain qui s'associent autour d'un projet économique pour favoriser le développement territorial local. Les PTCE permettent de recréer des filières, des emplois et de revitaliser des territoires sinistrés socialement et économiquement. Les PTCE ont aussi l'intérêt de pouvoir inclure des PME du territoires ou des grandes entreprises qui ont une logique RSE à déployer. Dans les faits, les PTCE manquent de moyens pour effectuer l'animation qui serait nécessaire.



5- Quelle articulation avec la formation ?

a. Les formations professionnelles des personnes en insertion

La généralisation des aides au poste d'insertion a conduit à modifier le type de contrat utilisé pour le recrutement des salariés dans les ACI : auparavant en contrats aidés (CUI-CAE), désormais en contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Ce changement a eu pour effet de comptabiliser les salariés en insertion dans les effectifs de structures, et pour certaines d'entre elles de franchir le seuil de 11 salariés, voire de 50 salariés, ce qui a notamment des conséquences en matière de formation (outre les obligations en termes de droit du travail comme la mise en place d'IRP – DP, CE, CHSCT, etc.).

Compte tenu des difficultés qu'elles rencontrent, les personnes en insertion ont des besoins en formation supérieurs à la moyenne, notamment en ce qui concerne les compétences « socle » (maîtrise de la langue, calcul...). Les encadrants techniques ont eu aussi des besoins de formation supérieurs à la moyenne pour un poste similaire compte tenu des défis inhérents à la composition des équipes qu'ils encadrent. Le financement de la formation pose donc généralement problème dans les ACI.

b. Gestion de la formation, OPCA Uniformation ou autre

La branche professionnelle des ACI a sollicité le réseau Chantier école en 2013 pour élaborer un certificat de qualification professionnelle (CQP) de salarié polyvalent. Certains ACI sont désormais identifiés comme « chantiers formation » et délivrent un certificat validant des compétences dites non formelles, acquises en situation de production. Il ne s'agit donc pas d'une certification en relation avec un secteur d'activité (espaces verts, recyclage...) mais bien de compétences de base à l'emploi.

Pour une grande part, les salariés en parcours d'insertion sont à la fois salariés et inscrits à Pôle emploi. D'après la Cour des comptes, ce double statut les dessert en matière d'accès à la formation professionnelle : aucun des financeurs institutionnels ne se considère comme pleinement responsable du financement de la formation de ces publics fragiles, et les moyens sont répartis entre divers acteurs : douze OPCA en 2018, Pôle emploi, les régions, auxquels s'est ajouté l'État avec le Plan d'investissement dans les compétences. Il manque de plus une coordination territoriale qui permettrait de mutualiser les actions de formation des personnes en insertion.

Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) lancé en 2018 vise à développer la formation des demandeurs d'emploi. Celui-ci comporte une enveloppe spécifique pour la formation des salariés de l'IAE. Mais si le cofinancement de l'État représente 50% du coût total des actions de formation pour les SIAE, il est plafonné à 10% pour les ACI. Pour les ACI et les régies de quartier, Uniformation, l'OPCA des ACI, estime le besoin annuel global de financement à environ 50m€ et n'a pu en mobiliser, en moyenne sur les dernières années, que 25m€.

Dans le cadre de la réforme en cours, impliquant la transformation des OPCA en OPCO, certains ACI souhaiteraient pouvoir conserver leur rattachement à leur OPCA de branche professionnelle, et non à Uniformation. Il s'agit notamment des ACI spécialisés dans des branches professionnelles spécifiques comme l'Agriculture ou le Textile qui, au-delà de la formation en situation de travail, souvent peu formalisée, présentent des besoins en formation spécifiques pour ancrer leur identité professionnelle territoriale.