

Conseil National de l'IAE Groupe de travail « financement » juin 2013

Les travaux menés depuis le lancement du groupe sur le financement de l'IAE ont été de qualité et ont permis de partager constats et propositions. Ils nous ont amené à préciser nos propositions, en les adaptant à la dynamique collective, dans la recherche d'une réforme conforme à notre vision de l'IAE et capable de susciter l'adhésion de la majorité des acteurs.

Cette réforme doit permettre d'engager une vision stratégique globale pour le secteur de l'IAE, qui se transcrira de manière claire dans la gestion des financements. Ainsi, le montant global dédié au financement des entreprises conventionnées IAE doit être attribué non plus par « type de dispositif » qui provoque des compétitions stériles entre les différents types de structures, mais dans le cadre d'une vision stratégique et politique portée par l'Etat et les territoires.

Le regroupement des financements de l'Etat sous un même budget et une même pratique de mise en œuvre à travers l'aide au poste doit en outre permettre une fongibilité des enveloppes locales IAE, pour construire une offre d'insertion adaptée au territoire.

Les échanges du groupe de travail l'ont démontré, le passage à une aide au poste doit pour cela impérativement réunir plusieurs conditions pour jouer pleinement ce rôle de levier.

- Indexer le montant de l'aide au poste sur le SMIC, tout en sanctuarisant le nombre de d'ETP d'insertion
- Revaloriser les montants socles au-delà de leurs niveaux moyens actuels
- Maintenir l'exonération spécifique AI ; attribuer l'aide à l'ensemble des ETP d'insertion.
- Consolider l'existant avec les 10M€ restant à affecter
- Organiser la sortie des CUI-CAE pour les ACI vers les CDDI, en renforçant les moyens de formation et d'accompagnement des personnes et en intégrant la perte financière des ACI dans le montant de l'aide au poste
- Compléter les indicateurs quantitatifs par des indicateurs qualitatifs, pour lesquels les financeurs disposeront de faisceaux d'indices leur permettant d'apprécier les performances des SIAE ; accorder la même valeur à ces deux types d'indicateurs
- Envisager l'organisation d'une souplesse permettant à l'Etat d'augmenter son niveau d'aide en fonction de l'inexistence d'autres financements publics attribués à la SIAE dans une logique d'égalité territoriale
- Calculer le niveau d'aide sur la base du réalisé de l'année précédente ; ne pas ajouter d'incertitude sur le montant perçu en conditionnant le versement d'un solde à l'atteinte des objectifs en fin d'exercice.

Aide au poste : s'assurer de réunir les conditions de réussite

Nous soutenons le passage à une aide au poste modulable pour l'ensemble des SIAE. Il s'agit d'un levier essentiel de dynamisation du secteur. Trop déconnecté des pratiques des structures, enfermé dans des logiques historique inadaptées aux évolutions des territoires, le financement des SIAE est insuffisant et ne soutient aujourd'hui ni la mise en œuvre d'un accompagnement de qualité ni l'accueil d'un public en grande difficulté et encore moins la recherche de partenariats, de coopération et mutualisation dotant les structures d'une taille critique indispensable à leur développement.

Indexation et revalorisation du montant socle, sanctuarisation de l'offre d'insertion

Le montant de l'aide au poste doit être indexé sur le niveau du SMIC, et le volume de postes d'insertion, a minima sanctuarisé. Il ne serait pas acceptable d'avoir une aide au poste non indexée, dont la valeur relative diminue au fil du temps, fragilisant les SIAE. Il ne serait pas plus acceptable que, pour y parvenir, l'Etat diminue l'offre d'insertion, en nombre de postes ou en ETP équivalents. Il est donc nécessaire d'avoir une revalorisation annuelle du budget total de l'IAE.

La prise en charge des contrats aidés, largement majoritaires dans les Ateliers et Chantiers d'Insertion, étant elle-même indexée sur le niveau du SMIC, l'effort budgétaire s'inscrira dans une continuité et non une rupture brutale des pratiques actuelles.

De nombreuses structures sont dans un état de fragilité inquiétant, souffrant de la tendance à la baisse des financements publics, tous financeurs confondus. Cette situation justifie que la réforme s'accompagne d'une revalorisation des montants moyens perçus par les SIAE aujourd'hui.

Concevoir le FDI comme outil stratégique de l'accompagnement au changement

Consolider l'existant, concevoir le FDI comme outil stratégique

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette réforme, il est nécessaire de pouvoir préserver cet existant ; une partie des 10M€ supplémentaires attribués au secteur lors du vote de la loi de finances 2013 doit être affectée en 2013 à cet objet, en s'appuyant sur le Fonds Départemental d'Insertion et la connaissance que les membres du CDIAE ont des SIAE de leur territoire, connaissance soutenue par l'expertise des réseaux, des DLA ou Fonds France Active.

Le FDI joue aussi un rôle essentiel dans la dynamisation de l'offre d'insertion, soutenant l'investissement et la réalisation de projets innovants en lien avec la vie du territoire. Il doit être un véritable outil de gouvernance locale, un levier pour l'action des conférences de financeurs. Il pourrait aussi représenter le moyen pour l'Etat de garantir une équité territoriale en soutenant plus fortement des structures isolées ou en soutenant des projets liés à un public échappant aux financements actuels attribués en fonction d'un statut administratif (bénéficiaire RSA, PLIE...).

Les conditions de réussite spécifiques pour les Ateliers Chantiers d'Insertion

Changer de contrat de travail et accompagner ce changement

Le CUI-CAE est utilisé pour la mise au travail de la quasi-totalité des salariés des ACI. Il s'accompagne d'exonérations de cotisations sociales supérieures aux exonérations existantes pour les bas salaires dans le cadre de contrat de travail de droit commun. En outre, les salariés en CUI-CAE ne sont pas comptabilisés dans les effectifs des structures, amenant de nombreux ACI sous le seuil des 10 salariés et donc leur épargnant des obligations légales coûteuses. Plus avantageux financièrement qu'un contrat de droit commun, il ne s'avère pour autant pas plus bénéfique à des parcours d'insertion de qualité que le CDDI utilisé par les EI.

Pour un contrat unique, support d'un accompagnement renforcé

En terme d'accompagnement, s'il est aligné sur le CDDI sur plusieurs dispositions (possibilités de périodes d'immersion, de rupture sans préavis en cas de recrutement dans un emploi hors IAE...),

le CUI-CAE est en revanche moins intéressant sur d'autres aspects. D'une durée plus réduite, renouvelable dans des conditions parfois difficiles, il favorise ainsi moins des parcours d'insertion adaptés aux personnes qu'un CDDI durant 2 ans. Toutefois, contrairement au CDDI, il ouvre aujourd'hui le droit aux périodes de professionnalisation, favorisant la formation des personnes en insertion, vecteur essentiel d'insertion sur le marché du travail.

Pour des raisons de simplification, de lisibilité et d'inscription des salariés en insertion dans le droit commun du travail, nous sommes favorables au passage au CDDI pour les ACI, profitant de cette évolution pour donner au CDDI la capacité d'être le support d'un accompagnement renforcé, tout en compensant les pertes financières générées.

Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, il conviendrait que l'ensemble des contrats des salariés des SIAE (CDDI compris) puissent ouvrir le droit aux financements de la professionnalisation, dans le même esprit que lors de l'ouverture au CUI-CAE. Les OPCA devront s'engager dans la professionnalisation de salariés en insertion sur des métiers ne correspondant pas à leur branche professionnelle ; cet engagement s'inscrira dans les objectifs fixés par le Président de la République à cette future réforme : la réorientation de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés.

Au-delà de cet alignement sur le CUI-CAE, l'ensemble des contrats des salariés des SIAE (CDDI compris) pourrait bénéficier d'une dérogation, permettant aux salariés en insertion d'ouvrir plus rapidement leurs droits au DIF que dans un CDD classique (nécessité d'avoir travaillé au moins 4 mois sur les 12 derniers pour ouvrir les droits).

Il devra également offrir la souplesse horaire qui fait défaut aujourd'hui aux dispositifs ACI, pour lever les barrières à l'entrée de personnes très éloignées de l'emploi et favoriser leur progression vers l'emploi de droit commun, en s'adaptant à leurs besoins et non pas à des durées types de parcours. Le CDDI devra donc pouvoir en outre être renouvelé si nécessaire au bout de sa durée initiale de deux ans.

Prendre en compte le coût d'une sortie des CUI-CAE

Pour que les surcoûts liés à ce changement ne pèsent pas sur les ACI, nous recommandons une intégration au montant d'aide au poste socle d'une compensation de la perte des exonérations liées au CUI-CAE.

Quant aux obligations s'imposant aux employeurs de plus de 10 salariés, nous les croyons à même d'engendrer des démarches participatives importantes pour le parcours des salariés en insertion. La récente convention collective nationale des ACI s'inscrit dans cette logique ; des accompagnements DLA ont été lancés dans de nombreuses régions pour aider les ACI à se saisir de ces obligations pour les transformer en opportunité de dialogue social. Il est possible de reproduire ce schéma et de soutenir les structures dans ce changement de cadre juridique.

Il sera également capital de pouvoir organiser avec les conseils généraux le transfert des cofinancements de CUI-CAE actuels en subventions pour les ACI, comme cofinancement de l'aide au poste, sans remettre en cause les subventions actuelles accordées par les conseils généraux ou les autres collectivités au titre de l'accompagnement de leurs bénéficiaires.

Les conditions de réussite spécifiques pour les Associations Intermédiaires

Les AI sont parmi les dispositifs de l'IAE, les structures créées pour accueillir l'ensemble des personnes défavorisées, sans critères spécifiques. Elles accueillent les personnes les plus défavorisées, agréées ou non, ce qui permet une action large auprès de personnes ayant des besoins très variés.

Reconnaître les missions spécifiques des AI dans le socle de l'aide au poste

La mission d'accueil des publics en précarité est plus développée en AI que dans les autres SIAE ; il est nécessaire de la soutenir pour préserver une capacité d'orientation et de diagnostic déterminante dans de nombreuses zones peu couvertes par le service public de l'emploi. L'aide au poste pour les associations intermédiaires doit ainsi couvrir les principales missions réalisées auprès des salariés en insertion socio-professionnelle, quel que soit le statut des personnes: l'accueil, le suivi socioprofessionnel et l'accompagnement socioprofessionnel.

Prendre en compte l'intégralité des ETP dans l'attribution de l'aide au poste en AI

L'attribution de l'aide au poste en AI doit se faire en prenant en compte l'intégralité des ETP sur les bases existantes et dont les modalités restent à préciser dans le cadre ouvert par la réforme (cf. Groupe de travail « public »). Cette condition remise en cause mettrait clairement en péril le modèle de l'AI.

Maintenir l'exonération spécifique AI, ouvrir le droit à l'exonération Fillon

L'exonération spécifique dont bénéficient les AI dite des 750 heures doit être maintenue, pour sécuriser au côté de cette aide au poste le financement de ce type de SIAE.

L'exonération Fillon, à compter de la 751^{ème} heure, mérite d'être instaurée au même titre que l'ensemble des employeurs quels que soient leurs statuts et leurs activités.

Les montants d'aide au poste, partie socle et partie modulable

Au vu de l'ensemble de ces éléments et des projections réalisées par la mission IGAS-IGF, nous proposons les montants d'aide au poste suivants, sur la base d'un ETP à 35 h :

ACI :

- montant socle : 20 000€
- montant modulable : 3 000€
- pourcentage de modulation : 15%
- montant maximum : 23 000€

EI :

- montant socle : 10 469€
- montant modulable : 2 500€
- pourcentage de modulation : 23%
- montant maximum : 12 969€

AI :

- montant socle : 2 200€
- montant modulable : 800€
- pourcentage de modulation : 36%
- montant maximum : 3 000€

ETTI :

- montant socle : 4 291€
- montant modulable : 450€
- pourcentage de modulation : 10%
- montant maximum : 4 741€

Les critères de modulation

Une part modulable limitée et un mode de versement adapté pour sécuriser les structures

Autre élément à intégrer, le besoin de stabilité et de prévisibilité des ressources pour les structures ; ce besoin impose la nécessité d'une part modulable restreinte par rapport au total de l'aide. Il impose en outre des pratiques de mise en œuvre s'appuyant sur des conventionnements pluriannuels, et le calcul de l'aide perçue pour l'année N, puis son versement intégral en début d'exercice, en fonction des performances de l'année N-1.

Des critères quantitatifs et des faisceaux d'indice

L'objectif de la modulation des financements est d'encourager et soutenir les structures dans leurs efforts significatifs d'insertion, qu'ils s'expriment en termes d'accompagnement de publics en grande difficulté, de qualité des actions proposées sur un territoire ou de résultats positifs. Les critères retenus doivent permettre d'embrasser ces différents axes de travail, en s'avérant

suffisamment précis pour reconnaître la qualité des actions réalisées tout en étant objectivables et simples à renseigner. Ils doivent par ailleurs s'appliquer dans le respect des enjeux propres aux territoires.

Au vu des échanges du groupe de travail, nous considérons que les critères retenus pourraient être de deux ordres : des indicateurs quantitatifs définis nationalement, mais dont la valeur cible à atteindre serait définie localement, et des indicateurs qualitatifs, proposés avec un faisceau d'indices ; ils permettraient aux financeurs d'avoir, en dialogue de gestion, une vue plus globale de la structure pour mieux apprécier son travail. Les deux types d'indicateurs pourraient disposer de la même valeur dans le calcul de la « note » globale de chaque critère.

Des indicateurs qualitatifs pour chaque critère

Critère « publics »

Nous considérons que l'IAE doit avoir pour objectif l'accès à une offre d'insertion des personnes les plus en difficulté. Nous refusons que celles-ci soient en effet écartées d'un secteur conçu pour elles et ne puissent se voir proposer d'autre solution que l'aide sociale ou des dispositifs de remobilisation sociale, certes essentiels mais peu porteurs d'espoir d'insertion.

L'indicateur qualitatif devra contourner les biais déjà soulevés collectivement des situations administratives des personnes, sans atteindre la complexité d'outils d'évaluation des freins périphériques.

Critères « efforts d'insertion »

Le projet d'insertion ne peut pas se lire uniquement en fonction d'indicateur quantitatif, de manière fragmentée. L'approche qualitative doit être privilégiée pour éclairer les actions d'accompagnement concrètement réalisées ou encore l'ancrage socioéconomique de la structure sur son territoire.

Concernant le taux d'accompagnement et ses modalités de calcul, nous considérons que la variété des organisations des SIAE est une richesse qu'il faut pouvoir prendre en compte. Nous recommandons donc d'adopter pour cet indicateur quantitatif la même approche par faisceau d'indice, laissant aux participants au dialogue de gestion la charge de l'identification des critères simples, adaptés et pertinents.

Critères « résultats d'insertion »

Les indicateurs de résultat ont été définis suite au Grenelle de l'Insertion et leur contenu, progressivement enrichi et affiné, via la neutralisation de certaines sorties dans le calcul de l'assiette notamment. Nous considérons que cet effort peut encore se poursuivre, via la reconnaissance de sorties positives supplémentaires dont l'enjeu essentiel est bien la contextualisation des résultats, souvent trop restreinte.

Le poids respectif des critères

Nous proposons la pondération suivante : 30% pour le public accompagné, 50% pour les efforts d'insertion, 20% pour les résultats d'insertion.

La nécessité de partager avec les autres financeurs

Il sera nécessaire en outre de partager les critères rapidement avec les autres financeurs de l'IAE de manière à favoriser les futures conférences de financeurs par un accord sur des règles de répartition et de financement des SIAE.

En remplissant ces conditions, en soutenant le déploiement de ces nouvelles modalités de financement par une action de formation des acteurs et en s'autorisant des ajustements permis par un suivi fin de cette réforme, nous considérons qu'il sera possible de donner un nouveau souffle à l'IAE, en valorisant des projets de qualité au service des territoires.