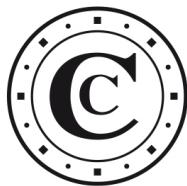


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'EXPÉRIMENTATION
« TERRITOIRE
ZÉRO CHÔMEUR
DE LONGUE DURÉE »

2016-2024

Rapport public thématique

Juin 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Un projet territorial innovant permettant à des publics durablement privés d'emploi d'exercer des activités de proximité utiles.....	23
I - Une réponse au chômage dit « d'exclusion ».....	24
A - Une expérimentation portée par des associations	24
B - Une définition large des publics cibles	27
C - Des salariés motivés, avec une forte proportion de personnes en situation de handicap, de seniors et de femmes.....	30
D - Favoriser une évolution vers l'emploi ordinaire : un objectif absent à l'origine, qui se construit progressivement	36
II - Des activités de proximité utiles mais soumises à des contraintes.....	40
A - Les activités non concurrentes, une notion économique et donc évolutive.....	40
B - La non concurrence : une détermination opérée par les comités locaux pour l'emploi	42
C - Des activités utiles aux territoires	46
D - Des aides d'État jusqu'ici compatibles avec les règles du marché intérieur	51
Chapitre II Une gouvernance nationale et un pilotage territorial à revoir	53
I - Un déploiement de l'expérimentation appuyé sur deux associations nationales et sur les collectivités territoriales.....	54
A - Les acteurs nationaux et européens	54
B - Des acteurs territoriaux nombreux et hétérogènes	58
II - Une exigence de transparence dans les relations partenariales de l'association gestionnaire du fonds	63
A - Des relations distendues entre l'association gestionnaire du fonds et le ministère du travail	63
B - Un dialogue insuffisant avec les partenaires publics locaux	67

Chapitre III Un déséquilibre financier à assumer	73
I - Le débat sur les enjeux budgétaires de l'expérimentation	73
A - Un principe initial de neutralité budgétaire non vérifié	74
B - Les tensions entre l'expérimentation et les autres politiques d'insertion dans l'emploi	84
II - Un modèle économique des entreprises à but d'emploi reposant sur les financements publics	90
A - Un chiffre d'affaires en augmentation, mais peu élevé.....	90
B - Une situation financière des EBE très dépendante des subventions publiques	95
Liste des abréviations	101
Annexes	103

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

L'enquête sur l'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » a permis de rencontrer près de 220 interlocuteurs au plan national et dans les 12 territoires choisis par l'équipe de contrôle parmi les 75 habilités par l'État : Paris (XIII^{ème} arrondissement), Lodève (Hérault), Poitiers (Vienne), Mauléon (Deux-Sèvres), Villeurbanne - Saint Jean (Rhône), Villeurbanne - Les Brosses (Rhône), Quartier de la Plaine Sancy - Lyon (VIII^{ème} arrondissement, (Rhône)), Saint-Fons - Quartier Arsenal - Carnot Parmentier (Rhône), Loire, Nièvre et Bertranges (Nièvre), Vaux d'Yonne (Nièvre), Bassin de vie de Moulins-Engilbert (Nièvre), et Jouques (Bouches-du-Rhône). Ces entretiens ont eu lieu avec les autorités préfectorales et les services de l'État, avec les départements, France Travail, les communes et établissements publics de coopération intercommunale, les comités locaux pour l'emploi, les associations ou structures locales de soutien à l'expérimentation et les salariés des entreprises à but d'emploi (direction, encadrement intermédiaire et salariés embauchées en qualité de personnes privées durablement d'emploi). Ces déplacements ont permis de visiter 15 entreprises à but d'emploi (EBE, cf. annexe n°3) sur les 79 existantes au 30 juin 2024 et de rencontrer 133 salariés sur les 3 138 en activité au sein d'une EBE.

Ces entretiens ont porté sur la gouvernance et le pilotage nationaux et locaux de l'expérimentation, les effets de celle-ci sur les personnes bénéficiaires et les territoires, les rapports avec les dispositifs d'emploi et d'insertion existants, le modèle économique des entreprises à but d'emploi, le financement et le devenir de l'expérimentation. L'équipe d'instruction a pu accéder, en consultation, aux données disponibles du système d'information récemment déployé par l'association gestionnaire du fonds de l'expérimentation.

L'expérimentation fait l'objet de nombreux travaux. Les lois de 2016 et de 2020 ont prévu qu'un comité scientifique réalise l'évaluation de l'expérimentation « *au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation* ». Le comité procédant de la loi de 2016 a rendu son rapport en avril 2021 et mis en évidence l'amélioration de la trajectoire en emploi et du bien-être des bénéficiaires, mais également les contraintes fortes pesant sur les entreprises à but d'emploi.

Au-delà de l'examen de la mise en œuvre des modalités d'accompagnement des salariés et du pilotage de l'expérimentation, l'enquête vise à identifier les bonnes pratiques et les écueils afin de préciser à quelles conditions l'expérimentation pourrait s'inscrire dans le droit commun, à l'aune des évolutions apportées aux politiques en faveur de l'emploi par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 et la création de France Travail

Les observations définitives du présent rapport tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues et de l'audition conduite le 12 février 2025 du président de l'association « *Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD) et de l'adjoint au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, délégué général par intérim.

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 14 février 2025 par la cinquième chambre, présidée par Mme Thibault, présidente de chambre, et composée de MM. Aulin, Duboscq, Suard, Grévoul et Mme Lajus, conseillère et conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Lalande, conseiller maître en service extraordinaire, M. Calviac et Mme Bennet, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Seghir, vérificateur, et en tant que contre-rapporteur, Mme de Coincy, conseillère maître.

Il a été examiné le 6 mai 2025 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpentier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les publications de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Elles sont également diffusées par La Documentation française.

Synthèse

Une « *expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée* » a été mise en place par la loi éponyme du 29 février 2016 et prolongée par la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « *territoire zéro chômeur de longue durée* ». Cette expérimentation prenant fin le 30 juin 2026, la Cour a souhaité analyser l'efficience des actions mises en place, leur gouvernance, la pertinence du ciblage des bénéficiaires et la soutenabilité du modèle financier, afin de préciser à quelles conditions l'expérimentation pourrait ou non être pérennisée et s'inscrire dans le droit commun de la politique nationale de l'emploi.

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » permet à des territoires volontaires de 5 à 10 000 habitants - à l'échelle d'une commune, d'une communauté de communes, voire d'un quartier dans de grandes agglomérations - de coordonner une action visant à proposer une réponse aux personnes durablement éloignées de l'emploi. Un territoire volontaire doit répondre à un cahier des charges précisant en particulier l'engagement des différents acteurs du territoire dans la démarche ; il est habilité par l'État après examen de sa candidature par l'association gérant le fonds de l'expérimentation, l'association « *Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD).

Un « *comité local pour l'emploi* », constitué autour de la collectivité volontaire, rassemble des représentants de l'État, de France Travail, du département et des acteurs sociaux et économiques du territoire. Une « *entreprise à but d'emploi* » est créée pour offrir sans sélectivité des emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) aux personnes durablement privées d'emploi et volontaires pour travailler. L'*« entreprise à but d'emploi »* ne peut développer que des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire, c'est-à-dire répondant à des besoins non satisfaits sur ce territoire par les entreprises existantes. Le « *comité local pour l'emploi* » coordonne le développement de ces activités en lien avec les acteurs économiques du territoire.

Fin 2024, l'expérimentation concernait 83 territoires (dont huit habilités fin 2024), 86 « *entreprises à but d'emploi* » et 3 290 salariés issus de la privation durable d'emploi. Les dépenses de l'État en sa faveur se sont élevées à 57,1 M€ en 2024 et celles des départements à 7,5 M€.

Un projet territorial innovant permettant à des personnes durablement privées d'emploi d'exercer des activités utiles aux territoires

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » est issue des réflexions de l'association ATD Quart-Monde. Ses initiateurs sont partis de trois postulats, ainsi formulés : « *personne n'est inemployable lorsque l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes* » ; « *ce n'est pas le travail qui manque : un grand nombre de travaux utiles, d'une grande diversité, restent à réaliser – lorsque le critère de la rentabilité marchande n'est pas le seul déterminant dans le choix des activités* » ; « *ce n'est pas l'argent qui manque : la privation durable d'emploi coûte plus cher à la collectivité que la création des emplois nécessaires pour faire de l'emploi un droit.* »

Par rapport aux dispositifs préexistants, en particulier ceux relatifs à l'insertion par l'activité économique, la principale caractéristique de cette expérimentation est d'offrir un travail adapté aux capacités, ainsi qu'aux contraintes et aux freins qui ont maintenu ces personnes durablement éloignées de l'emploi. Contrairement à l'insertion par l'activité économique, l'objectif initial n'était pas de conduire nécessairement à un retour à l'emploi classique : le pourcentage de « *sorties en emploi* », indicateur habituel de l'insertion par l'activité économique, n'était donc pas un indicateur de la réussite de l'expérimentation.

En quelques années, grâce à l'adaptation des conditions de travail et à la possibilité de travailler à quotité de temps choisie, l'expérimentation a démontré sa capacité à remettre en emploi des personnes qui en étaient très éloignées, ainsi que des publics particulièrement fragiles au regard du marché du travail : personnes en situation de handicap, seniors, parents isolés, aidants, personnes confrontées à des difficultés de mobilité.

L'embauche en contrat à durée indéterminée est l'un des principes fondateurs de cette expérimentation. L'accompagnement des personnes salariées s'effectue sans limite temporelle. En revanche, la notion de parcours n'a pas été intégrée au moment de la conception de l'expérimentation. Elle apparaît maintenant comme une nécessité afin de permettre aux personnes de se projeter hors d'un espace très protégé et aux « *entreprises à but d'emploi* » d'accueillir de nouveaux bénéficiaires. Le développement de formations et de mises à disposition temporaires dans des entreprises partenaires sont des leviers encore inégalement valorisés dans les différents territoires habilités. Selon le profil des bénéficiaires, les « *entreprises à but d'emploi* » doivent pouvoir remplir cette fonction de tremplin pour un retour vers l'emploi ordinaire.

L'expérimentation a pu démontrer que les activités développées répondaient à des besoins réels du territoire, mais non satisfaits par des entreprises existantes : services aux personnes et aux entreprises répondant à des enjeux sociaux majeurs - lutte contre l'isolement, renforcement du lien social, accompagnement du vieillissement, lutte contre la précarité alimentaire et la fracture numérique - ou liés à la transition écologique - économie circulaire, réemploi, réparation, lutte contre le gaspillage alimentaire. Ces activités, bien que variées, engendrent un chiffre d'affaires relativement modeste en raison de leur faible productivité.

À partir de coopérations territoriales ciblées sur l'emploi, l'expérimentation a permis de combiner le repérage de gisements de valeur pour créer de nouvelles activités utiles socialement et une approche inclusive des personnes éloignées de l'emploi.

Une gouvernance atypique qui a isolé l'expérimentation

Le pilotage national de l'expérimentation a été confié par la loi à une association gestionnaire du « *fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD), dont le suivi par les administrations de l'État est exercé *a minima*. Cette association est très étroitement liée à une autre association, intitulée « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD), financée par des fonds essentiellement privés et investie en priorité d'une mission de *lobbying* auprès des acteurs publics nationaux et européens de l'expérimentation, au nom des acteurs de la lutte contre la précarité qui en sont à l'origine, et d'une mission de soutien à l'émergence de candidatures de la part des territoires. Les relations entre les deux associations, bien que régies par une convention, entretiennent la confusion (partage de locaux, de sites internet, de salariés et d'administrateurs) entre un acteur chargé d'une mission de service public exercée au nom de l'État et une autre association plus militante, financée par des fonds privés et des fonds européens. Par ailleurs, la mise en place du « *réseau pour l'emploi* » défini par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 et les coûts de gestion croissants de l'association gestionnaire du fonds nécessitent de réexaminer la pertinence du choix d'externaliser la gestion de l'expérimentation.

La coordination entre ce niveau national et les acteurs territoriaux repose sur des relations régulières de contrôle, de conseil et de remontée de données entre les « *comités locaux pour l'emploi* » et les « *entreprises à but d'emploi* », d'une part, et l'association gestionnaire du fonds, d'autre part. Un partenariat entre celle-ci et France Travail fait l'objet d'une convention nationale, mais sa déclinaison sur les territoires n'est pas formalisée et très inégalement mise en œuvre. Compte tenu de la relation

directe entre les territoires expérimentateurs et les deux associations, et faute de directives émanant du ministère chargé de l'emploi, cette structuration a eu pour corollaire de tenir éloignés de la mise en œuvre les services déconcentrés de l'État et ceux de France Travail, qui sont pourtant au cœur du déploiement territorial de la politique nationale de l'emploi.

Cette expérimentation a également souligné l'importance de la mobilisation territoriale dans le déploiement des politiques de l'emploi destinées à des publics qui en sont très éloignés. Cependant, bien que portant sur un financement et des effectifs très modestes au regard de ceux de l'insertion par l'activité économique, les conditions de déploiement très favorables de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » (montant de l'aide au poste embauche en CDI) ont parfois suscité des incompréhensions de la part d'acteurs locaux. Ainsi, la méconnaissance de la situation de réelle précarité des personnes embauchées dans les « *entreprises à but d'emploi* », fortement aidées par l'État, a parfois entraîné des suspicions de concurrence déloyale sur les embauches de la part des représentants d'employeurs exerçant dans des secteurs en tension. De même, les activités développées dans le cadre de l'expérimentation ont fait parfois craindre une concurrence déloyale aux entreprises locales et aux autres dispositifs d'insertion par l'emploi, comme l'insertion par l'activité économique.

Ce fonctionnement atypique, en recourant à une gestion associative, n'aurait sans doute pas pu produire les mêmes effets avec des modalités plus classiques de pilotage. Il importe cependant à présent que la démarche s'inscrive dans les politiques de droit commun en faveur de l'emploi et de la lutte contre la précarité : les « comités locaux pour l'emploi » devraient être intégrés dans les comités territoriaux pour l'emploi issus de la réforme de France Travail, d'une part ; l'habilitation des territoires et la gestion des crédits devraient être confiés aux services déconcentrés de l'État, d'autre part.

Un déséquilibre financier à assumer

Le déséquilibre financier de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » est patent. Le modèle de l'expérimentation est depuis l'origine en débat. ATD Quart-Monde, à l'initiative de cette démarche, a produit en 2015 une évaluation macro-économique du coût pour la société de la privation d'emploi, tendant à démontrer la neutralité budgétaire d'une prise en charge de chaque emploi créé par l'activation de ces « *dépenses passives* », estimées à 18 000 € par personne et par an. Cette estimation a été démentie par un rapport des inspections générales des finances et des affaires sociales publié en 2019, estimant les économies induites par l'expérimentation plus faibles qu'escomptées et contestant ce principe de neutralité budgétaire. Les externalités et les retombées économiques d'un retour à l'emploi pour des

personnes qui en sont durablement privées sont en effet difficilement chiffrables et peuvent faire l'objet d'une analyse orientée par ce que l'on souhaite démontrer. Ces divergences ne remettent cependant pas en cause la nécessité d'évaluer régulièrement le coût du chômage de longue et de très longue durée, afin que le montant de la prise en charge par l'État de ces emplois subventionnés soit fixé au niveau le plus juste.

Le coût par emploi créé est en augmentation significative, notamment du fait des coûts inhérents à l'association gestionnaire du fonds. Ainsi le montant du financement public en 2023, rapporté au nombre de salariés bénéficiaires de l'expérimentation en équivalent temps plein (ETP), fait apparaître un coût annuel de 28 000 € par ETP. Une rationalisation est d'autant plus nécessaire qu'en l'absence de *numerus clausus* pour les recrutements dans les « *entreprises à but d'emploi* », ces emplois font courir le risque que l'augmentation rapide de la dépense budgétaire ne soit pas suffisamment contrôlée. Par ailleurs, la répartition de la prise en charge financière de ces emplois constitue également un sujet de débat : depuis la loi de 2020, la participation des départements est obligatoire à hauteur de 15 % de la contribution de l'État. Certains départements contestent cette obligation, qui irait, selon eux, au-delà du périmètre relevant de leurs compétences. Les régions, quant à elles, compétentes en matière de développement économique et de formation professionnelle, sont peu sollicitées.

La croissance du chiffre d'affaires des « *entreprises à but d'emploi* » est en grande partie due à l'augmentation de leur nombre, passé de dix à 62 entre 2017 et 2023, mais également à la hausse du chiffre d'affaires moyen par entreprise. Toutefois, les « *entreprises à but d'emploi* » continuent de rencontrer des difficultés financières majeures : leur résultat d'exploitation agrégé reste souvent déficitaire tandis que leur excédent brut d'exploitation est constamment négatif, traduisant une viabilité économique encore précaire. De fait, ces entreprises sont confrontées à des contraintes spécifiques. Leurs activités sont limitées par le principe de non concurrence et sont susceptibles d'évoluer rapidement dans le temps et elles ne choisissent pas non plus leurs salariés qui font face à des difficultés personnelles et professionnelles que l'entreprise ne peut ignorer.

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » se trouve à un moment charnière quant au devenir du dispositif : la loi d'expérimentation en cours trouvera son terme le 30 juin 2026 et la suite qui sera donnée par le Parlement sera déterminante à plus d'un titre. Les questions portent sur son devenir au-delà de cette date, la forme nouvelle que pourrait prendre sa gouvernance et l'accompagnement des personnes que l'expérimentation a permis d'identifier, enfin sur le financement qui pourrait lui être consacré dans l'hypothèse de sa reconduction.

Le contrôle de la Cour montre que cette expérimentation fait localement la preuve de son utilité, en particulier pour répondre à des publics pour lesquels aucune autre solution n'était proposée. Mais elle exige des moyens élevés, tant humains que financiers, ce qui rend incertaine sa pérennisation. La normalisation de cet accompagnement au sein des politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle est souhaitable à l'issue de dix années d'expérimentation. Afin de capitaliser ses effets positifs, tant pour les salariés des entreprises à but d'emploi que pour les territoires, la Cour considère nécessaire de rechercher des complémentarités et des synergies avec les dispositifs de droit commun. Des nombreux échanges, rencontres et observations résultant de cette enquête, il ressort que l'expérimentation, qui repose sur une approche très fine et sur un engagement volontaire des différents acteurs locaux, est un objet singulier qui ne peut être reproduit sur des territoires qu'en nombre limité. Une prorogation de son cadre législatif pourrait en revanche permettre, outre de sécuriser les dispositifs existants, de donner la possibilité à quelques territoires chaque année de déployer une offre similaire.

Pour toute suite éventuelle qui sera donnée à l'expérimentation par le Parlement, se pose la question centrale du pilotage mis en place en déportant les moyens de l'expérimentation sur une structure *ad hoc*. Cette gouvernance a eu le mérite de créer un cadre, des outils, un suivi rapproché des territoires et une doctrine qui a pu évoluer au cours des premières années et de l'élargissement à de nouveaux territoires. Ces outils aujourd'hui sont des acquis. La création du nouveau réseau pour l'emploi issu de la réforme de France Travail est une opportunité pour permettre aux collaborations mises en place sur les territoires habilités de trouver leur place au sein des politiques de droit commun en faveur de l'emploi. La Cour considère qu'il est donc nécessaire de mettre fin à la gestion des fonds publics concernés par une association, trop éloignée de ce réseau pour l'emploi et des services de l'État et de France Travail.

Enfin se pose la question du juste montant de la prise en charge des emplois créés. La loi a confié à un comité scientifique la production d'analyses à la fois quantitatives et qualitatives sur les résultats de l'expérimentation : impacts sur les territoires, nouvelle évaluation du coût économique global de la privation d'emploi, évaluation des externalités positives de ce retour en emploi. Ces travaux devraient être rendus publics à l'été 2025 et devraient contribuer à déterminer l'évolution du soutien financier nécessaire. Il restera toujours des activités non rentables et le financement des conséquences du chômage de longue durée doit pouvoir être supporté par la solidarité nationale. C'est tout le sens de cette expérimentation qui repose sur la mise en visibilité du coût pour la collectivité de la privation durable d'emploi.

La réforme de France Travail va dans le sens d'une priorité nouvelle donnée au retour à l'emploi pour des personnes qui en sont très éloignées. La bonne intégration des acquis de l'expérimentation aux politiques d'insertion dans l'emploi repose sur un partenariat étroit entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales. Seule une gestion directe par les services déconcentrés de l'État rendrait possible une meilleure coordination avec les autres structures d'emploi accompagné (structures de l'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, voire établissements ou services d'aide par le travail) et garantirait la préservation des acquis de l'expérimentation. Elle seule permettrait également que les résultats de l'expérimentation irriguent plus largement les autres dispositifs existants en faveur de l'accompagnement des personnes les plus fragilisées sur le marché de l'emploi.

Récapitulatif des recommandations

Le cadre de mise en œuvre de ces recommandations dépendra de la décision du Parlement d'ici juin 2026 concernant la poursuite ou non de l'expérimentation, ou sa transformation en dispositif pérenne. La Cour distingue donc ci-dessous ce qui doit être mis en œuvre à court terme sans attendre cette décision (recommandations n°2, 3 et 6) et les actions qu'elle considère comme souhaitables au terme de son enquête, en ce qui concerne la poursuite du dispositif expérimenté (autres recommandations).

Renforcer sans attendre le pilotage de l'expérimentation :

2. Mettre en place un outil de suivi des données relatives à la situation socio-professionnelle des personnes recrutées en entreprise à but d'emploi, ainsi que du parcours professionnel de l'ensemble des personnes suivies par les comités locaux pour l'emploi (*association « Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » - ETCLD, ministère du travail et de l'emploi – 2025*)**.
3. Créer un parcours des salariés en entreprises à but d'emploi en renforçant les évolutions internes et les passerelles vers l'emploi ordinaire et en suivant un indicateur de sortie vers l'emploi durable (*ministère du travail et de l'emploi – 2025*)**.
6. Définir une vision stratégique du dispositif et de son articulation avec les autres dispositifs de soutien aux personnes éloignées de l'emploi et donner des orientations aux services territoriaux de l'État pour sa mise en œuvre (*ministère du travail et de l'emploi – 2025*)*.

Inscrire d'ici 2026 le dispositif dans le droit commun :

4. Intégrer les comités locaux pour l'emploi issus de l'expérimentation dans les comités pour l'emploi créés au niveau infra-départemental par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi (*ministère du travail et de l'emploi – 2025*)*.
5. Proposer au Parlement de confier désormais la gestion des fonds et la mise en œuvre de l'expérimentation directement au ministère du travail et de l'emploi et aux services territoriaux de l'État, et de les inscrire dans des contrats avec les cofinanceurs locaux (*ministère du travail et de l'emploi – 2025-2026*)*.

1. S'assurer que toute embauche dans une entreprise à but d'emploi est précédée de l'analyse de l'ensemble des solutions possibles d'insertion dans l'emploi et la conditionner à un avis favorable du représentant territorial de France Travail (*ministère du travail et de l'emploi, France Travail – 2025*)*.

Évaluer et moduler le financement de l'expérimentation :

7. Élaborer une méthodologie d'actualisation du coût du chômage de longue durée, puis l'évaluer périodiquement pour fixer le montant de la contribution de l'État (*ministère du travail et de l'emploi – 2026*)**.

* *Recommandation de politique publique*

** *Recommandation de gestion*

Introduction

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » permet à des territoires volontaires (à l'échelle d'une commune, d'une communauté de communes ou d'un autre regroupement, voire d'un quartier dans de grandes agglomérations) de coordonner l'action des acteurs sociaux et économiques afin de proposer une réponse appropriée aux personnes durablement éloignées de l'emploi. Ces territoires doivent répondre à un cahier des charges précisant les conditions à remplir, en particulier l'engagement des différents acteurs du territoire dans la démarche². Les personnes éloignées de l'emploi sont identifiées par différentes actions de proximité, notamment de porte à porte. Un « comité local pour l'emploi » (CLE) est constitué sous la présidence d'un élu territorial, afin de proposer un accompagnement personnalisé à chacune de ces personnes. Il est créé sur le territoire une « entreprise à but d'emploi » (EBE) dans laquelle peuvent être embauchées, en contrat à durée indéterminée (CDI) et à temps choisi, les personnes répondant aux critères et qui se portent volontaires. Ces EBE développent sur le territoire des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire, c'est-à-dire répondant à des besoins non satisfaits des particuliers, des entreprises ou de la collectivité. C'est également le CLE qui a la responsabilité de coordonner le développement de ces activités en lien avec les acteurs économiques du territoire.

L'expérimentation a fait l'objet de deux lois successives, votées à l'unanimité du Parlement. La loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée fixe à dix territoires le périmètre de l'expérimentation, crée le fonds d'expérimentation destiné à la gestion et du pilotage de l'expérimentation et confie sa gestion une « association loi de 1901 ». Le nombre de territoires est par la suite élargi à 60³ et la durée d'expérimentation portée à cinq années supplémentaires à partir de sa mise en œuvre par la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* ». Le décret d'application de cette loi ayant été publié le 30 juin 2021, l'expérimentation en cours prend fin le 30 juin 2026. De 2016

² Cf. le [cahier des charges](#) disponible sur le site de l'association « *Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD).

³ Au-delà de 60 territoires, d'autres peuvent être habilités par décret en Conseil d'État.

à 2024, l'expérimentation a été étendue de dix à 83 territoires et 4 217 personnes ont été embauchées dans les entreprises à but d'emploi. À la mi 2025, il existe 93 entreprises à but d'emploi, avec 3 813 salariés antérieurement durablement privés d'emploi.

Tableau n° 1 : taille et nombre des entreprises à but d'emploi (EBE)

	Nombre d'équivalents temps plein (ETP) pris en charge	Nombre d'EBE
2017	193	10
2018	446	11
2019	565	13
2020	572	13
2021	600	19
2022	927	48
2023	1 635	68

Source : association ETCLD, réponse au questionnaire de la Cour des comptes

En amont de la loi de 2016, l'association ATD Quart Monde a piloté en 2015 une étude macroéconomique afin d'étayer la neutralité du coût de la prise en charge par l'État des personnes durablement éloignées de l'emploi. Cette étude a conduit à un coût individuel de la privation d'emploi situé entre 16 000 et 18 000 € par an. C'est sur le fondement de cette approche qu'a été élaboré le concept d'activation de « dépenses passives » pour justifier la prise en charge par l'État à hauteur de 18 000 € par équivalent temps plein (ETP) des personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation. Une mission conduite par les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (Igas) en 2019 a remis en cause l'évaluation des coûts du chômage de longue durée, estimant que les économies et recettes générées seraient inférieures à celles estimées par les expérimentateurs.

Indépendamment de ces désaccords sur la neutralité budgétaire de l'expérimentation, sa mise en œuvre suscite des réactions souvent tranchées et un débat qui n'est pas toujours éclairé. Il reste nécessaire d'objectiver son impact, ce qui demeure complexe à cause de la difficulté à chiffrer les critères d'évaluation de l'expérimentation (mesure des coûts évités par le retour en emploi, externalités positives, etc.).

Afin de permettre au Parlement de statuer sur les suites à donner à cette deuxième phase d'expérimentation, la loi confie à un comité scientifique, sous l'égide de la direction de l'animation de la recherche, des

études et des statistiques (Dares) du ministère chargé de l’emploi et de France Stratégie, des travaux d’évaluation qualitative et quantitative en termes d’impact sur les bénéficiaires et sur les territoires habilités, ainsi qu’une analyse coût-bénéfice de l’expérimentation en comparaison avec l’insertion par l’activité économique. Ces analyses et leurs résultats, qui devraient être rendus publics à l’été 2025, seront des éléments déterminants pour envisager les suites à donner à l’expérimentation⁴.

Le montant consacré à l’expérimentation dans le budget de l’État est passé de 5,78 M€ en 2017 à 12,71 M€ en 2021 et 57,1 M€ en 2024 (sur 79 M€ inscrits en loi de finances initiale 2024). Cette évolution dynamique révèle l’enjeu budgétaire associé à l’avenir de l’expérimentation.

En complément des travaux d’évaluation menés par le comité scientifique, le présent rapport analyse l’efficience des actions mises en place, leur gouvernance, la pertinence du ciblage des bénéficiaires et la soutenabilité du modèle financier. Il s’agit, au-delà de l’examen de la mise en œuvre des modalités d’accompagnement des salariés et du pilotage de l’expérimentation, d’identifier les bonnes pratiques et les écueils, afin de préciser à quelles conditions l’expérimentation pourrait s’inscrire dans le droit commun de la politique nationale de l’emploi modifiée par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi et la création de France Travail.

Le rapport présente dans son premier chapitre les deux piliers de l’expérimentation : le profil des personnes éloignées de l’emploi, bénéficiaires de l’accès à des emplois de proximité en contrat à durée indéterminée (CDI) ; la nature des activités économiques développées, entre non concurrence et création de valeur. Le deuxième chapitre analyse les enjeux locaux et nationaux de pilotage et de gouvernance. Le troisième chapitre présente les enjeux de financement et de soutenabilité liés à la création des EBE et la prise en charge par les finances publiques du coût de l’embauche en CDI au sein de ces entreprises.

⁴ Une note d’étape du comité scientifique a été rendue publique en octobre 2024. Pour une présentation des principaux enseignements de cette note, cf. annexe n° 12.

Chapitre I

Un projet territorial innovant

permettant à des publics durablement privés d'emploi d'exercer des activités de proximité utiles

Le dispositif « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » vise à répondre à la problématique du chômage de personnes volontaires pour travailler mais qui restent exclues du marché de l'emploi : « *des personnes qui lorsqu'elles se présentent sur le marché du travail, voient d'autres demandeurs d'emploi passer toujours devant eux* »⁵.

L'expérimentation dispose d'un instrument puissant qui est la possibilité de recruter en contrat à durée déterminée (CDI) des personnes volontaires au sein d'une « entreprise à but d'emploi » (EBE) qui leur propose des conditions de travail tenant compte de leurs difficultés et s'adaptant à leurs contraintes. Du point de vue de ses initiateurs, elle met en œuvre le « droit à l'emploi ».

Les activités de proximité portées par les EBE, en recherchant des gisements de valeurs sur des besoins non satisfaits, permettent de faire le lien avec des enjeux sociaux majeurs : lutte contre l'isolement, précarité alimentaire et fracture numérique, renforcement du lien social, accompagnement du vieillissement et transition écologique.

⁵ Cf. Patrick Valentin et Clémentine Hodeau, *L'assurance emploi : pour en finir avec le chômage d'exclusion*, éditions Chronique sociale, 2021.

I - Une réponse au chômage dit « d'exclusion »

L'expérimentation fait reposer la notion de privation d'emploi sur un faisceau d'indices, portant à la fois sur les personnes et sur l'environnement. Cette approche non normée soulève des risques quant au bon ciblage des bénéficiaires. L'observation permet de confirmer l'utilité de la démarche pour des publics particulièrement fragiles. Pour permettre une plus grande rotation au sein des EBE et prévenir un risque de sclérose résultant de l'embauche en CDI, la notion de parcours vers d'autres emplois s'impose progressivement.

A - Une expérimentation portée par des associations

1 - Un projet issu des acteurs de la solidarité

L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » est issue d'un mouvement initié par ATD Quart Monde au nom du principe énoncé dans le préambule de la constitution de la IV^e République et auquel renvoie celui de la V^e République : « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ».

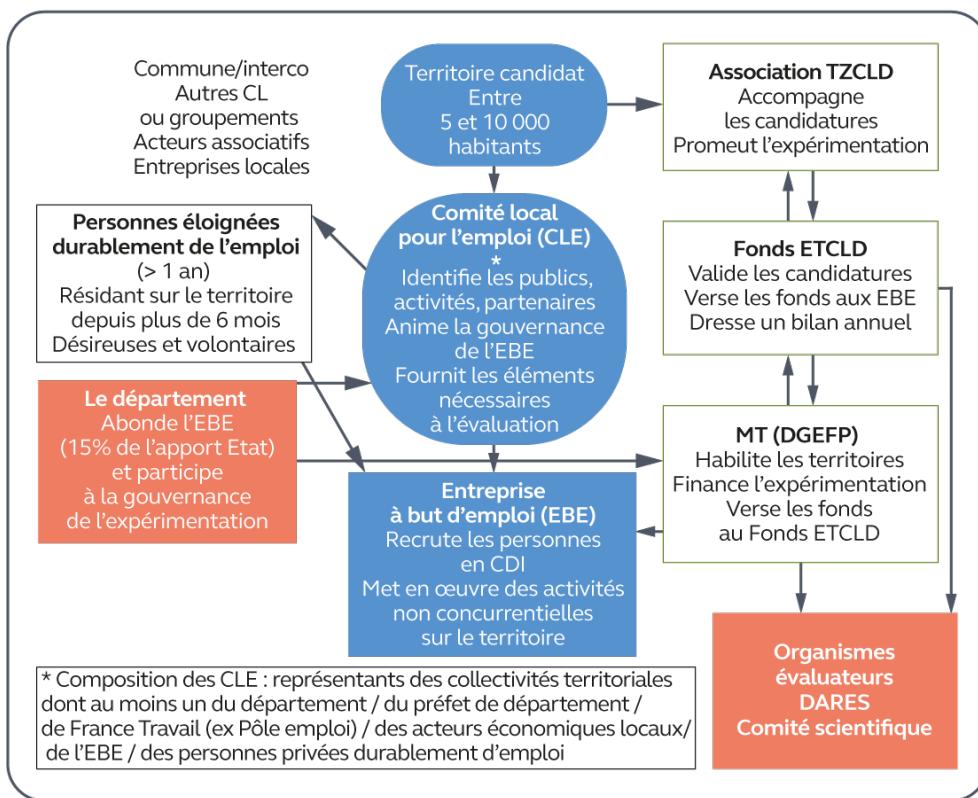
Sur ce fondement, le député Laurent Grandguillaume a constitué en 2014 un groupe de députés afin d'évaluer et de promouvoir ce projet qui repose sur trois postulats fondamentaux⁶ : « *personne n'est inemployable* », les personnes durablement privées d'emploi ayant des savoir-faire et des compétences potentiellement mobilisables ; « *ce n'est pas le travail qui manque* », de nombreux besoins de la société et des territoires n'étant pas satisfaits ; « *ce n'est pas l'argent qui manque* », les administrations publiques consacrant un montant élevé de dépense au traitement du chômage de longue durée alors même que la collectivité pâtit de manques à gagner (impôts et cotisations sociales non perçus) et doit supporter des coûts induits, par les conséquences sociales du chômage.

L'expérimentation vise des territoires de 5 à 10 000 habitants, au sein desquels un « comité local pour l'emploi » (CLE) a pour mission de dresser la liste des personnes durablement éloignées de l'emploi et désireuses d'occuper un emploi, et d'identifier les activités non concurrentielles au secteur marchand qui pourraient être exercées par une EBE. L'entreprise embauche les salariés disponibles en CDI et à quotité de

⁶ Les convictions et fondamentaux - Territoires zéro chômeur de longue durée.

temps choisi. La loi crée le « fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » (ETCLD, cf. schéma *infra*) sous forme d'une « association loi 1901 » à laquelle sont délégués les moyens alloués à l'expérimentation et leur pilotage.

Schéma n° 1 : organisation de l'expérimentation sur un territoire



Source : Cour des comptes

2 - Un outil complémentaire qui pourrait contribuer à faire évoluer le secteur de l'insertion par l'activité économique

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » a été initiée et portée par des acteurs issus de l'insertion par l'activité économique (IAE)⁷.

L'IAE est considérée comme un sas, un accompagnement et une formation vers l'emploi ordinaire. L'aide au poste vise à compenser une sous productivité, au coût de l'accompagnement et à celui de l'encadrement.

Fin 2023, 142 416 salariés étaient en parcours au sein d'une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE)⁸. L'objectif consiste en un retour à l'emploi en milieu ordinaire au bout d'une période maximale de deux ans. Les sorties d'IAE restent en deçà des attentes : six mois après leur sortie, seuls 26 % des bénéficiaires de l'IAE sont en emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois)⁹. Ce taux diffère selon les structures. Dans le cas des ateliers et chantiers d'insertion (ACI), qui accueillent généralement les personnes les plus éloignées de l'emploi, seules 19 % des personnes occupent un emploi stable six mois après leur sortie.

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » a été initialement conçue comme pouvant apporter des réponses aux limites de l'offre des SIAE, en particulier pour des personnes qui, en sortie de parcours IAE et faute de solution adaptée, se trouvaient « renvoyées à la case départ » avec une perte nette des bénéfices de l'accompagnement coûteux qui leur avait été proposé pendant deux ans.

Si l'on compare l'expérimentation aux dispositifs préexistants, ses principales caractéristiques sont les suivantes : conséquence de l'embauche en CDI et du ciblage des publics, l'objectif n'est pas d'en faire systématiquement un tremplin vers l'emploi en milieu ordinaire et le pourcentage de sorties en emploi dit classique ne constituera pas un indicateur de la réussite de l'expérimentation ; par ailleurs, les textes encadrant l'expérimentation posent le principe selon lequel toute personne répondant aux critères et se portant volontaire pour accéder à l'emploi devrait

⁷ Patrick Valentin était le président de Coorace Pays de la Loire, réseau de l'économie sociale et solidaire qui rassemble au plan national 600 entreprises d'utilité sociale territoriale réparties sur l'ensemble du territoire.

⁸ Cf. [Insertion par l'activité économique \(IAE\) | Politique de l'emploi](#).

⁹ Cf. Dares Analyses, « Quelle situation professionnelle après un parcours en insertion par l'activité économique ? », n° 9, janvier 2024.

se voir proposer une solution, sans sélection voire sans *numerus clausus*¹⁰. Enfin le travail proposé doit tenir compte des compétences, capacités et appétences de la personne et pouvoir être exercé à temps choisi : il s'agit d'adapter l'emploi aux contraintes et freins qui ont maintenu ces personnes durablement éloignées de l'emploi.

L'expérimentation permet – à travers un travail très fin sur les territoires en allant vers les personnes, y compris par du « porte à porte » – d'identifier sur un territoire donné l'ensemble des personnes durablement privées d'emploi, en particulier les personnes inconnues de tous les services publics sociaux ou seulement visibles lors d'un pointage annuel.

B - Une définition large des publics cibles

1 - Le concept spécifique de privation durable d'emploi

Un travail spécifique a été conduit par les initiateurs de l'expérimentation sur le concept de privation d'emploi : de nature territoriale, il repose sur un faisceau d'indices et ne répond pas nécessairement à des catégories administratives. La privation d'emploi peut être appréciée de façon différente en fonction du tissu économique local, du taux de chômage ou de la présence d'employeurs locaux. Cette définition intègre les personnes qui se déclarent non satisfaites de leur niveau d'activité, qu'elles soient ou non en recherche active d'emploi, qu'elles soient ou non inscrites à France Travail et qu'elles aient ou non travaillé au cours de l'année¹¹. Ces personnes sont qualifiées de « personnes privées durablement d'emploi ».

Les textes fondant l'expérimentation ne définissent que deux critères permettant de se porter volontaire : la personne considérée doit résider depuis au moins six mois sur le territoire de référence et être en situation de privation d'emploi depuis au moins un an. Sur la base de l'approche extensive de la privation d'emploi décrite ci-dessus, chaque comité local pour l'emploi (CLE) définit ses propres procédures et précise les modalités de cette identification des personnes éligibles.

D'un territoire à l'autre, les stratégies diffèrent dans le traitement de la liste des personnes volontaires.

¹⁰ L'analyse conjointe de la direction juridique des ministères sociaux et de la délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) établit que les textes encadrant le recrutement font de l'exhaustivité un objectif à atteindre mais non un droit opposable. Il appartient donc à l'association gestionnaire du fonds d'ajuster le nombre de recrutements aux montants prévus par convention avec l'État.

¹¹ Voir en annexe n° 3 le tableau présentant les différentes approches de la privation d'emploi entre l'Insee / BIT, France Travail et l'expérimentation.

Dans la plupart des CLE visités, des modalités transparentes et collégiales d'identification et d'accompagnement des personnes fonctionnent de façon satisfaisante (cf. chapitre II). Les CLE, pilotés par les collectivités, créent des commissions qui associent les représentants de France Travail, du département et des services sociaux. Mais dans certains cas, les représentants territoriaux de l'État et de France Travail expriment leur difficulté à être associés de façon satisfaisante à ces procédures (voir chapitre II). Conséquence de cette approche très souple et reposant sur des CLE dont la composition et les procédures sont elles-mêmes peu encadrées, le juste ciblage des personnes recrutées en EBE peut susciter une défiance ou des controverses, à la fois sur les territoires d'expérimentation (acteurs économiques du territoire, représentants de l'État ou de France Travail), mais également au niveau national. Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas)¹² mentionne ainsi en 2019 que « *parmi les personnes embauchées en EBE, 41 % sont diplômées avec des niveaux de formation supérieurs au baccalauréat, et 24 % avec des niveaux de formation supérieurs à deux années d'études après le baccalauréat (diplôme de brevet de technicien supérieur, par exemple). 39 % des bénéficiaires n'ont jamais été inscrits à Pôle emploi avant l'embauche en EBE* », même si ces chiffres ne portent que sur la première phase d'expérimentation et diffèrent nettement de ceux de la deuxième phase¹³. De même, la direction du budget considère que le soutien de l'État suppose en contrepartie que soient apportées des garanties quant au profil des publics bénéficiaires et souligne l'importance que soient écartées du bénéfice de l'expérimentation des personnes qui se trouvent déjà en situation de salariat¹⁴.

Face à ces questionnements répétés sur une possible inadéquation de certaines personnes recrutées, la Cour préconise que les procédures soient davantage encadrées et transparentes et que les services déconcentrés de l'État et de France Travail y soient systématiquement associés.

2 - Des données incomplètes sur la situation des bénéficiaires

La loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » prévoit dans son article 10

¹² Cf. IGF et Igas, L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée, octobre 2019, p. 59.

¹³ Comme le montrent les travaux publiés dans la note d'étape Expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée : note d'étape du comité scientifique-Dares et France Stratégie.

¹⁴ Selon la note d'étape du conseil scientifique du mois d'octobre 2024, 16 % des salariés en EBE seraient issus de l'emploi salarié et 9 % de l'emploi salarié durable.

que l'association ETCLD « publie annuellement un rapport moral et financier [...]. Ce rapport présente le nombre de personnes embauchées par ces entreprises ainsi que le montant des prestations diverses dont elles ont bénéficié l'année précédant leur embauche ».

Les synthèses produites par le fonds ETCLD portent sur un certain choix d'indicateurs souvent déclaratifs, comme le nombre de personnes potentiellement concernées par la privation durable d'emploi (somme des données estimatives de l'ensemble des territoires habilités) ou la moyenne nationale de la durée de privation d'emploi des volontaires (durée actuellement estimée à 56,6 mois en moyenne et 35 mois en médiane nationale). Mais les données disponibles ne permettent pas de rendre compte avec exactitude de la situation antérieure des personnes recrutées. La première expérimentation a d'ailleurs permis d'établir le manque de fiabilité des données déclaratives. En dépit de ce qui a été expressément prévu par la loi, le fonds ne s'est pas encore doté des moyens de suivre en continu la situation des bénéficiaires de l'expérimentation¹⁵.

Des travaux sont conduits par la Dares à partir du croisement de données individuelles issues de différentes sources administratives (Caisses d'allocations familiales - Caf, France Travail, unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - Urssaf, etc.) afin d'établir une analyse précise et exhaustive de la situation sociale et professionnelle antérieure de l'ensemble des personnes salariées en croisant le numéro d'identification national avec la base Midas¹⁶. L'ensemble de ces travaux seront rendus publics en milieu d'année 2025, soit près de cinq ans après le lancement de la deuxième phase d'expérimentation. Ils ne pourront porter que sur les personnes embauchées en EBE depuis 2021.

Cette absence d'outils d'objectivation de la situation des personnes recrutées est préjudiciable à la démonstration de l'efficience de la démarche, ne permettant pas d'établir de façon indiscutable qu'elle répond

¹⁵ Le système d'information de l'association ETCLD n'est pas en mesure de traiter les situations administratives antérieures à l'entrée dans le projet d'une grande partie des personnes embauchées.

¹⁶ Midas est l'acronyme de « Minima sociaux, Droits d'Assurance-chômage et parcours Salariés ». Il s'agit d'un appariement récemment créé par la Dares, en collaboration avec France Travail et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) qui lui fournissent des données administratives pour reconstituer les trajectoires professionnelles de l'ensemble des inscrits (au moins une fois depuis le 1^{er} janvier 2017) à France Travail et des bénéficiaires de minima sociaux depuis cette même date. Les objectifs sont notamment de pouvoir mesurer les conséquences des réformes de l'assurance chômage mais aussi d'étudier le retour et l'insertion dans l'emploi des demandeurs d'emploi et bénéficiaires de minima sociaux.

bien à des personnes pour lesquelles aucune autre solution d'accès à l'emploi n'aurait pu être proposée. Le comité scientifique s'efforce de remédier à ce défaut¹⁷ par ses travaux de bilan. La Cour recommande que la structure de pilotage de l'expérimentation se dote d'un outil permettant un suivi fin et régulier des données relatives à la situation des personnes qui en sont bénéficiaires.

C - Des salariés motivés, avec une forte proportion de personnes en situation de handicap, de seniors et de femmes

1 - Des personnes volontaires pour travailler, motivées et engagées dans l'expérimentation

La notion de volontariat est centrale dans l'expérimentation. Un représentant de France Travail au sein d'un des CLE souligne que la démarche pro active et de porte à porte permet d'identifier des personnes très éloignées de l'emploi, voire « *très éloignées de l'idée même de l'emploi* ». En septembre 2023¹⁸, le nombre de personnes potentiellement concernées par la privation durable d'emploi sur l'ensemble des territoires habilités est estimé à 28 939. Selon l'association ETCLD, 12 801 d'entre elles¹⁹ seraient volontaires pour entrer dans l'expérimentation. Cela représenterait donc un taux de volontariat de 44,2 %.

Selon Yannick L'Horty, président du comité scientifique, il y a une grande différence entre les personnes identifiées et celles qui vont effectivement être volontaires. La sélection, qui peut résulter d'une auto-sélection, induit qu'un nombre finalement restreint de personnes va effectivement bénéficier du dispositif. C'est également ce qu'a indiqué la direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Drieets) d'Île-de-France, au cours de l'enquête : « *ce n'est pas si facile de trouver des personnes pour intégrer les EBE, il n'y a pas de massification possible* ». Les facteurs de non recours peuvent être de différentes natures : « *comment croire en la promesse ?* », « *comment se rendre disponible au-delà de contraintes personnelles* ».

¹⁷ Cf. Expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée : note d'étape du comité scientifique/Dares et France Stratégie, *op. cit.*, pp. 46 et suivantes.

¹⁸ Cf. la Synthèse de pilotage 2023 du fonds ETCLD.

¹⁹ La Dares précise que ce nombre est nettement supérieur aux données sur les volontaires ayant un numéro d'immatriculation au répertoire (NIR) communiquées par ETCLD.

fortes ? », mais aussi relever de problèmes psychiques ou d'illettrisme ou de reports à plus tard de la prise de décision. Des relevés de réunions des CLE rencontrés montrent un nombre élevé de personnes qui ne donnent pas (ou plus) suite aux sollicitations et propositions de rendez-vous.

Les salariés finalement embauchés dans une EBE sont donc, pour le plus grand nombre, motivés, et beaucoup soulignent l'importance de la qualité du travail, comme le montrent les quelques exemples suivants de verbatim²⁰.

Témoignages de salariés d'EBE

« Beaucoup ont pu montrer qu'ils sont employables, ils ont montré leurs capacités, leur motivation ».

« On est là pour travailler, pas pour se tourner les pouces. Il faut faire du chiffre d'affaire, on est très motivés. On retrouve des liens sociaux avec les collègues, on est fiers de ce qu'on fait ».

« C'est pas parce qu'on est dans une EBE qu'on est des bricoleurs ».

« La qualité de notre travail, c'est l'image de marque de l'entreprise : la revanche elle est là ».

2 - Une proportion élevée de personnes en situation de handicap

a) Un soutien important de l'Agefiph

Un partenariat avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) a été instauré dès 2019 face au constat de la très forte proportion des personnes en situation de handicap parmi les salariés présents dans les EBE. De 21,2 % en décembre 2021, ce pourcentage est passé à 23 % fin 2022 et l'évolution s'est confirmée avec plus de 24,1% au 31 décembre 2023. Ces taux moyens recouvrent des situations différentes, mais qui peuvent aller jusqu'à 40 % voire près de 60 % dans certaines EBE²¹. Comme le rappelle la Dares, il s'agit là de données déclaratives.

²⁰ Les verbatims présentés dans ce rapport sont issus des échanges qu'ont eus les rapporteurs lors de leurs déplacements sur douze territoires d'expérimentation.

²¹ Montreuil -Bellay : 40,3 % ; Mauléon : 43 % ; Saint-Fons : 46,2 % ; Apt Luberon : 61,2 %. Cf. « *L'accessibilité des emplois en EBE. Prise en compte des situations de handicap dans les collectifs de travail* », ETCLD bilan 2023, mai 2024.

La convention entre l'Agefiph et le fonds d'expérimentation ETCLD

Un forfait initial de 5 000 € par personne reconnue handicapée (ramené à 3 000 € en 2021, et renouvelable une fois) est versé à l'EBC employeuse. Les services proposés par l'Agefiph (aides pour l'adaptation au poste, accompagnements pour la reconnaissance de la lourdeur du handicap, audits d'ergonomes) viennent en sus des 3 000 € forfaitaires.

Par ailleurs, l'Agefiph accorde une subvention annuelle à l'association ETCLD de 80 000 € qui contribue au financement du travail de l'équipe responsable du partenariat ainsi qu'au développement d'outils.

Sur quatre ans, l'Agefiph a apporté 3,9 M€ pour les EBE et 260 000 € pour chacune des associations nationales (actions de sensibilisation auprès des CLE et EBE, valorisation des bonnes pratiques).

b) L'expérimentation comme révélateur du « halo »²² du handicap

Engager une démarche vers une reconnaissance de situation de handicap peut représenter une difficulté, voire des positions de refus pour certaines personnes particulièrement fragiles socialement et un nombre élevé de personnes ont parfois caché leur handicap, ou tout simplement n'avaient pas conscience de ce handicap. La prise de conscience du caractère massif de ces situations non reconnues administrativement a conduit les EBE à mettre en place des processus permettant leur identification, avec un réseau de référents handicap qui bénéficient de formations spécifiques animé par l'Agefiph.

c) Un apport important de l'expérimentation

L'association ETCLD souligne le rôle que peuvent jouer les entreprises à but d'emploi dans l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap, qui ne trouveraient pas de solution de proximité dans les établissements et services d'accompagnement par le travail et dans les entreprises adaptées, mais également à cause d'un manque d'emplois accessibles dans des conditions adaptées au sein des entreprises dites classiques. Cela correspond à une réalité observée par les rapporteurs de la Cour qu'il convient toutefois de nuancer : les salariés des EBE en situation de handicap représentent quelques centaines de

²² Le « halo » du handicap correspond à des personnes qui peuvent rencontrer des obstacles ou des difficultés liés à leur santé ou à leur condition mais dont la situation de handicap n'est pas reconnue administrativement.

personnes, ce qui est très faible au regard des 58 000 salariés des entreprises adaptées (pour 30 126 ETP, en évolution de +16,7% par rapport à 2019), 120 000 personnes en ESAT, 9 800 salariés en situation de handicap en IAE ainsi que 454 000 ETP en emploi ordinaire.

On peut néanmoins constater que les EBE, en créant des emplois pérennes et en travaillant à l'adaptation des postes de travail apparaissent comme des laboratoires pour tester de nouvelles approches, notamment celle de l'emploi accompagné. La DGEFP souligne que le soutien financier apporté dans le cadre de l'expérimentation est très supérieur à celui apporté dans d'autres environnements, en particulier les entreprises adaptées (aide au poste et de l'Agefiph).

3 - Des bénéficiaires présentant des fragilités spécifiques

L'observation permet de constater, outre la diversité des profils et des situations socio-économiques des territoires habilités, l'importance du rôle de l'expérimentation comme révélateur de publics pour lesquels le marché classique de l'emploi ne propose aucune réponse satisfaisante.

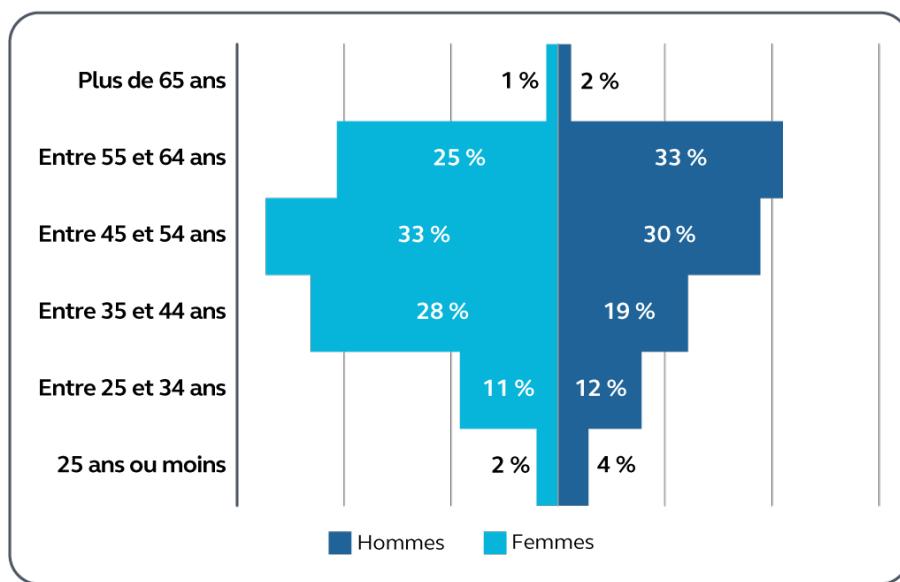
a) Un volet important de seniors

En moyenne, 21 % des seniors (personnes âgées de plus de 55 ans) ne sont ni en emploi, ni à la retraite ; cette situation est souvent subie, notamment pour des raisons de santé ou de handicap²³. En 2023, dans les EBE, 27,5 % des salariés ont plus de 55 ans, soit 10 points de plus que la moyenne nationale²⁴ ; dans certaines EBE, ce pourcentage est beaucoup plus élevé (par exemple, 53 % à Lodève).

Parmi les témoignages des salariés rencontrés, c'est un point récurrent : « *pas de boulot depuis trois ans* », à 58 ans, « *j'ai envoyé des tonnes de CV sans décrocher un seul entretien* ».

²³ Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail*, Insee Références, édition 2024, p. 28.

²⁴ Selon l'Insee, les personnes de plus de 55 ans représentent 17,8 % de l'ensemble des salariés de secteur privé en 2023. Cf. [La situation des seniors sur le marché du travail en 2023 – Emploi, chômage, revenus du travail | Insee](#).

Graphique n° 1 : pyramide des âges des salariés des EBE

Source : Cour des comptes d'après l'association ETCLD

b) Un public féminin particulièrement concerné

En 2023, 56 % des salariés en EBE sont des femmes, alors que celles-ci représentent 46 % des chômeurs de longue durée²⁵. Les rapporteurs ont notamment rencontré dans les EBE des femmes cheffes de famille monoparentale, confrontées à la difficulté à cumuler des emplois précaires et aux horaires décalés. La proximité de l'EBE avec le domicile, ainsi que la possibilité de travailler à temps choisi, représentent des atouts qu'elles ne pourraient trouver dans des emplois classiques.

L'emploi en EBE apparaît également, notamment dans des zones urbaines (comme par exemple à Villeurbanne Saint-Jean mais également à Lodève), comme un possible outil d'émancipation et de sociabilisation pour des femmes appartenant à des environnements communautaires qui les éloignent de l'emploi. Voilées pour certaines, réservées et peu confiantes pour la plupart, de nombreuses femmes se révèlent dans des emplois qui les valorisent et les placent au contact d'une grande diversité de collègues, comme le montrent les témoignages recueillis.

²⁵ Cf. Insee https://www.insee.fr/fr/statistiques/2417491#tableau-figure1_radio1, données relatives à 2023.

Témoignages de salariées d'EBE

« C'est mon premier emploi, je suis une femme voilée, personne ne voulait me recevoir (...) je travaillais un peu pour mon mari qui est artisan, mais maintenant j'ai un travail à moi, j'ai des collègues, c'est l'argent que je gagne, c'est ma vie professionnelle. Je ne voudrais pas partir d'ici ».

« J'ai eu un accident de vie, j'étais très isolée, maintenant je fais de la cuisine, des conserves, et j'encadre une équipe de trois personnes. Je peux leur transmettre mon savoir-faire, je n'aurais jamais cru que c'était possible de faire un travail qui me valorise et qui me permet d'exister dans la société ».

c) Des publics pour lesquels l'emploi doit être adapté

Les parcours des personnes qui ont rencontré des accidents de vie, des accidents du travail, des maladies professionnelles, nécessitent pour conduire à un retour à l'emploi que les recruteurs soient en capacité d'adapter leur offre, voire leurs modalités de recrutement. Les compétences de ces personnes, qui ne sont pas reconnues par les employeurs, sont révélées dans les EBE. De nombreux salariés, volontaires, témoignent de leurs recherches d'emplois infructueuses, De même, l'absence de diplôme ou d'expérience sont des obstacles à trouver un emploi alors même que des compétences pourraient être reconnues.

Témoignages de salariés d'EBE

« Je travaillais en milieu hospitalier et à force de porter des malades, j'ai eu le dos cassé par une infirmité paralysante (...) lorsque je me présentais à un employeur il ne voulait pas prendre le risque de m'embaucher alors que la paralysie pouvait reprendre à tout moment ».

« Je n'étais pas recruté dans les entreprises, pas de diplôme et pas d'expérience. Si personne ne vous prend, comment vous pouvez acquérir de l'expérience ? ».

Plusieurs cadres de France Travail (Hérault, Île-de-France) considèrent l'expérimentation comme utile à l'évolution de la relation à tisser avec les employeurs.

Les publics évoluent également dans leur appréciation des représentants institutionnels qui sont là pour les aider. Certains témoignent d'une compréhension progressive de la complexité et d'une prise de conscience de la réalité du monde du travail et d'une entreprise,

en particulier des personnes échaudées par diverses expériences professionnelles, ou par des dispositifs de retour à l'emploi éphémères, qui ont développé une défiance assez forte vis-à-vis de l'action publique.

Témoignage d'une salariée d'EBE

« Moi j'avais une colère en moi, très forte, maintenant je suis très différente, j'ai appris à parler avec des gens très différents, à comprendre aussi la complexité des choses et que ce n'est pas forcément simple de donner du travail à tout le monde, qu'il y a des règles à respecter ».

D - Favoriser une évolution vers l'emploi ordinaire : un objectif absent à l'origine, qui se construit progressivement

1 - La nécessité de fluidifier les passerelles avec le marché de l'emploi

Les déplacements effectués par la Cour dans 15 EBE et les rencontres avec 133 salariés de ces entreprises tendent à montrer que la diversité des profils des salariés est perçue comme un atout, au sein d'entreprises permettant d'adapter les activités en fonction de l'évolution des personnes dans des collectifs de travail qui présentent de grandes solidarités. Certaines personnes qui paraissent mieux outillées sur le plan professionnel présentent cependant de grandes fragilités psychologiques, psychiques ou de santé.

Nombre de salariés d'EBE n'ont d'autre perspective que de se maintenir durablement dans l'entreprise, particulièrement les plus âgés d'entre eux dont l'horizon est une retraite prochaine, mais également celles et ceux qui se trouvent dans des territoires dont l'éloignement géographique limite les autres possibilités d'accéder à un emploi durable, comme par exemple dans la Nièvre ou à Lodève. D'autres, au contraire évoquent leur souhait de pouvoir évoluer vers d'autres horizons et considèrent le passage en EBE comme un tremplin pour se reconstruire. Les entretiens menés par la Cour permettent de mettre en évidence que les salariés des EBE peuvent être répartis en trois catégories : les salariés pouvant sortir rapidement des EBE ; les salariés pouvant sortir des EBE à terme en étant accompagnés, notamment par le biais d'une formation professionnelle adaptée ou d'une aide à la définition du projet professionnel ; les salariés, enfin, qui ne peuvent ou ne veulent pas sortir des EBE.

Depuis la loi de 2020, les EBE peuvent bénéficier des moyens du plan d'investissement dans les compétences (PIC-IAE). Plusieurs EBE, en particulier celles qui existent depuis plusieurs années, mettent en place des plans de formation ambitieux assortis de séquences obligatoires (maîtrise du numérique, savoir-être en entreprise), de formations métiers, obligatoires également (accompagnement aux seniors, bricolage à domicile, mécanique cycles, etc.) et sur la base du volontariat (notamment dans le domaine de la transition écologique).

Les EBE peuvent également avoir accès aux formations financées par France Travail mais il demeure une ambiguïté sur le statut de leurs salariés et le maintien de leur inscription comme demandeurs d'emploi alors qu'ils sont embauchés en CDI. La qualité des relations entre les acteurs locaux de l'expérimentation et les services de France Travail a des incidences directes sur l'accès ou non à ces formations (en particulier pour les formations de base qui répondent à des besoins prioritaires pour de nombreux salariés en EBE). France Travail se montre, selon les cas, plus ou moins facilitateur, comme le mentionnent par exemple les directions d'EBE rencontrées dans la Nièvre. La convention nationale signée entre ETCLD et France Travail ne fait pas l'objet d'une déclinaison formalisée au niveau territorial (cf. chapitre II).

Afin de favoriser les passerelles avec l'emploi classique, le code du travail prévoit également la possibilité pour une personne salariée en EBE d'être mise à disposition d'une autre entreprise, pour une durée par nature temporaire et qui permet un retour éventuel dans les effectifs de l'EBE²⁶. L'EBE *13 Avenir*²⁷ recourt autant que possible à cette possibilité, qui s'exerce au profit d'entreprises classiques et encourage ses salariés à faire la tentative d'une sortie en emploi dans une des nombreuses entreprises partenaires. Mais dans l'ensemble des territoires expérimentaux, cette possibilité est peu employée alors qu'elle permet de retrouver sa place dans l'EBE si l'expérience en emploi ordinaire s'avérait non concluante. Il serait utile que l'association ETCLD diffuse des exemples de réussites, encourageants pour d'autres.

Les entreprises qui ont besoin de recruter peuvent avoir accès à un vivier de personnes mieux préparées et donc rapidement opérationnelles puisque déjà en emploi. L'expérience conduite à Villeurbanne par l'EBE *Engagés*, créée comme structure filiale de l'EBE *Emerjean*, l'une des EBE de la première phase d'expérimentation l'illustre. Une étude de faisabilité lancée en 2021 avait révélé des besoins des entreprises non couverts et la volonté affichée par plusieurs

²⁶ Cf. article L. 8241-1 du code du travail.

²⁷ 13 Avenir est l'une des premières EBE de l'expérimentation, située dans le 13^{ème} arrondissement de Paris.

habitants et salariés de l'EBC d'intégrer les entreprises du territoire. À la suite de cette étude, a été créé un outil adapté à l'accompagnement à la sortie positive : une entreprise de travail à temps partagé (ETTP²⁸). L'EBC *Engagés* met en place des parcours collectifs qualifiants sur des secteurs en tension. La formule permet de pallier les conditions précaires qui existent dans certains secteurs (temps partiels imposés, plages horaires fragmentées, etc.).

L'accompagnement des salariés ainsi mis à disposition des entreprises consiste à travailler à la fois sur la montée en compétences des personnes et sur la valorisation de ces personnes auprès des recruteurs. L'équipe d'encadrement de l'EBC réalise un accompagnement continu de ses salariés, qui sont présents dans l'EBC lorsqu'ils ne sont pas mis à disposition d'une entreprise. Ce développement de nouvelles pratiques partenariales entre les acteurs de l'emploi favorise des pratiques de management tenant compte de la diversité des personnes et qui peuvent être modélisées.

2 - L'EBC, un moyen ou une fin selon le profil des bénéficiaires

L'embauche en CDI est la principale novation de l'expérimentation et les situations décrites ci-dessus justifient l'approche en termes de filet de sécurité, qui peut être entendue de différentes façons : certains considèrent que la personne embauchée peut rester aussi longtemps qu'elle le souhaite, quand d'autres pensent que l'expérience doit aussi représenter un passage, qui peut ne pas faire l'objet d'une durée limitée, mais doit être envisagé comme une étape. Ces deux approches entraînent des pratiques d'accompagnement très différentes. Selon les interlocuteurs rencontrés sur le terrain, et en particulier les services déconcentrés de l'État qui suivent de près l'expérimentation, « *si on veut pouvoir accueillir 100 % des personnes volontaires, une certaine rotation est nécessaire* ». Le message donné à l'entrée dans l'EBC revêt une grande importance. Il convient de distinguer, au sein des salariés, celles et ceux pour lesquels une projection vers l'emploi ordinaire est hors de portée et d'autres qui pourront, au prix de formations et d'un accompagnement plus ou moins long, évoluer en dehors de l'EBC.

La notion de parcours apparaît comme nécessaire pour permettre une pérennisation de cet outil : non qu'elle doive s'imposer à tous, mais qu'elle s'inscrive comme un objectif collectif et travaillé permettant de trouver un point d'équilibre et de préserver la démarche d'un risque de sclérose.

²⁸ L'entreprise de travail à temps partagé, définie par l'article L. 1252-1 à 13 du code du travail, permet de « répondre à des besoins de personnel pour les entreprises dont la taille ou les moyens ne leur permettent pas de recruter elles-mêmes le personnel qualifié dont elles ont besoin ».

Les sorties vers l'emploi font l'objet d'un suivi insuffisant : l'absence d'indicateur a même été initialement volontaire dans la mesure où ce n'était pas un objectif de l'expérimentation. Cependant les acteurs rencontrés sur le terrain témoignent de réussites de retour vers l'emploi qui prennent tout leur sens dans le cadre d'un suivi de qualité et de proximité. L'association gestionnaire du fonds n'a pour sa part pas mis en place de collecte chiffrée détaillée sur le suivi des sorties en emploi²⁹.

Plusieurs exemples montrent l'évolution vers cette notion de parcours qui était absente à l'origine de l'expérimentation. À la rubrique « Devoirs du salarié » dans le livret d'accueil d'une EBE visitée, figure la mention suivante : « *En intégrant une EBE, vous vous engagez à tout mettre en œuvre pour participer à ce projet autant au niveau du développement des activités afin de pouvoir offrir un emploi à tous, mais aussi à continuer vos recherches d'emploi pour que l'EBE remplisse son rôle de tremplin* ».

Cette même EBE précise dans le document de cadrage de sa politique de ressources humaines que « *l'entreprise s'engage à fournir des opportunités de formation et de développement professionnel pour permettre aux salariés de renforcer leurs compétences et de progresser vers des postes plus avancés, ou équivalents, vers le marché classique du travail. Des programmes de formation et de mentorat sont mis en place pour aider les salariés à acquérir de nouvelles compétences et à s'adapter aux exigences du marché du travail actuel* ».

Sous réserve de situations dérogatoires (cf. *supra*), ces formulations devraient pouvoir s'imposer à l'ensemble des EBE et dans tout document contractuel avec les salariés. Les salariés des EBE doivent se savoir bénéficiaires d'un statut supplétif et, dans toute la mesure du possible, considérer comme souhaitable de quitter ce statut dès que l'occasion adaptée à chacun se présente.

Les directeurs d'EBC, à travers leurs outils de suivi de leurs effectifs peuvent dénombrer les sorties d'EBC vers les entreprises classiques mais la remontée de cette statistique n'est pas mise en œuvre par le fonds ETCLD³⁰. Malgré les limites énoncées ci-dessus, la Cour regrette que la

²⁹ Dans sa réponse aux observations provisoires, la Dares indique que des sources administratives pourraient permettre au ministère du travail d'assurer plus facilement ce suivi, comme pour d'autres dispositifs, sous réserve des moyens disponibles.

³⁰ La note d'étape publiée par le comité scientifique souligne à cet égard qu'il « *pourrait être intéressant d'analyser plus en détail le parcours des salariés au sein de l'EBC (évolution du temps de travail, durée passée en EBC, situations après la sortie éventuelle)* » et précise qu'une « *partie de ces éléments seront traités par des équipes de recherche et pourront venir alimenter les conclusions de l'évaluation du comité dans le cadre du rapport final* ». Cf. Dares et France Stratégie, *op. cit.*, p. 50.

statistique du taux de retour en emploi n'existe pas et ne figure pas dans les bilans d'activité de l'association gestionnaire du fonds. Elle recommande de favoriser la notion de parcours en renforçant les passerelles vers l'emploi ordinaire et en suivant un indicateur de sortie vers l'emploi.

II - Des activités de proximité utiles mais soumises à des contraintes

La détermination des activités que peuvent prendre en charge les EBE est au cœur de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » et repose sur le postulat posé par les initiateurs de l'expérimentation que « *ce n'est pas le travail qui manque* ». Pour autant, la détermination de ces activités, dites non concurrentes parce qu'elles s'ajoutent aux activités déjà présentes sur le territoire, n'est pas aisée et demande que soit utilisée une méthodologie éprouvée ; en outre, rien ne garantit qu'une activité non concurrente ne soit pas, de nouveau, à terme, développée par une entreprise du secteur classique, ce qui pose la question de son maintien dans le spectre des activités de l'EBE concernée.

A - Les activités non concurrentes, une notion économique et donc évolutive

1 - Une non concurrence des activités appréciée au cas par cas

La loi du 29 février 2016 qualifie en son article 1^{er} les activités économiques pouvant être mises en œuvre par les EBE de « *pérennes et non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire* » tandis que la loi du 14 décembre 2020 se limite à citer les « *activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire* ». La loi s'attache donc à la notion de non concurrence sur un territoire donné, tandis que les acteurs de l'expérimentation utilisent le concept de « supplémentarité ». L'association « *Territoires zéro chômeur de longue durée* », qui réunit les associations initiatrices de l'expérimentation, mentionne ainsi « *les emplois supplémentaires nécessaires à la population* » permettant de « *développer des activités utiles au territoire et complémentaires de l'offre existante* »³¹. Ce principe a été affirmé par le Conseil d'Etat dans son avis du 12 novembre 2015 sur la proposition de loi ; il s'agit de répondre à des besoins non satisfaits du territoire.

³¹ Cf. TZCLD, Les fondamentaux, 2023.

Les activités non concurrentes ne relèvent donc pas d'une définition juridique mais de la constatation qu'elles ne sont pas exercées, sur le territoire de l'expérimentation, par une entreprise existante, pas plus qu'elles ne sont exercées par une entreprise installée en dehors du territoire mais fournissant ses habitants. Toute activité économique peut, sur un territoire donné, être potentiellement qualifiée de non concurrente. En outre, une même activité peut être considérée comme étant non concurrente sur un territoire donné et concurrentielle sur un autre.

À Mauléon, l'EBE *Entreprise solidaire d'initiative et d'action des Mauléonais (ESIAM)* fabrique dans l'un de ses ateliers du mobilier de jardin en bois, ce qu'aucune autre entreprise ne fait sur le territoire de l'expérimentation. Cette activité était antérieurement prise en charge par un fabricant qui commercialisait lui-même ses produits mais qui, devant la perte progressive de compétences de ses salariés, a souhaité arrêter sa production et vendre ses locaux et ses machines à l'EBE.

2 - Le caractère de non concurrence d'une activité qui n'est jamais définitivement acquis

La notion de non concurrence est susceptible de poser un problème aux EBE dès lors que les activités qu'elles mettent en œuvre peuvent de nouveau être prises en charge par une entreprise classique. L'EBE peut être comprise dans ce cas comme un « démonstrateur » faisant la preuve que l'activité considérée peut dégager un chiffre d'affaires et atteindre le seuil de rentabilité. Dans ce cas, l'application stricte du principe de non concurrence doit conduire à l'abandon de l'activité. Les directeurs d'EBE, doivent régulièrement faire évoluer la nature des activités de leurs entreprises.

Cette obligation faite aux EBE entre en contradiction avec l'objectif qui leur est fixé de développer des activités progressivement rentables afin qu'elles puissent devenir moins dépendantes des subventions de l'État³². Dès lors, la Cour préconise que soient étudiées, d'ici fin 2025, les modalités

³² Il convient toutefois de rappeler que des restrictions en matière de concurrence s'appliquent, au-delà des EBE, à d'autres structures relevant de l'insertion dans l'emploi. Les ateliers et chantiers d'insertion sont contraints par la règle selon laquelle leurs recettes commerciales ne doivent pas excéder 30 % de leurs ressources totales. De même, les associations intermédiaires sont contraintes dans le développement de leur activité de mise à disposition auprès des entreprises par une limite fixée à 480 heures d'activité par salarié sur les deux ans de parcours, à compter de la première mise à disposition auprès d'entreprises du secteur marchand.

permettant à l'État de conventionner avec les EBE ayant une activité devenue concurrentielle, en contrepartie d'une baisse de la subvention de l'État (contribution au développement de l'emploi). Cette baisse devrait être discutée et négociée au sein du CLE et fixée par le préfet³³.

B - La non concurrence : une détermination opérée par les comités locaux pour l'emploi

1 - Une détermination à l'échelle locale

Le CLE détermine quelles sont les activités non concurrentes que les EBE peuvent développer. Des commissions se mettent en place pour valider les activités après vérification que celles-ci ne viennent pas s'inscrire sur des segments d'activité déjà couverts. Cette contrainte d'activités non concurrentes n'est imposée à aucun autre acteur de l'emploi subventionné. L'ensemble des témoignages de terrain recueillis par la Cour montre le soin qui est mis à définir les activités non concurrentes.

L'article 14 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée dispose que le CLE doit « établir un état de la situation socio-économique du territoire en termes [...] d'activités économiques existantes » et « recenser les activités répondant à des besoins non satisfaits, adaptées aux compétences des personnes privées durablement d'emploi participant à l'expérimentation, non concurrentes des activités économiques existantes et ne se substituant pas aux emplois privés ou publics déjà présents sur le territoire ». Il n'entre pas dans les prérogatives du pouvoir réglementaire de déterminer les outils permettant aux CLE d'établir la liste des activités non concurrentes : ce travail est conduit sur les territoires par l'ensemble des acteurs locaux de l'expérimentation et permet d'élaborer une méthodologie. Dans la mesure où il n'existe pas de limites juridiques au type d'activité, il revient aux CLE de déterminer les activités non concurrentes des EBE.

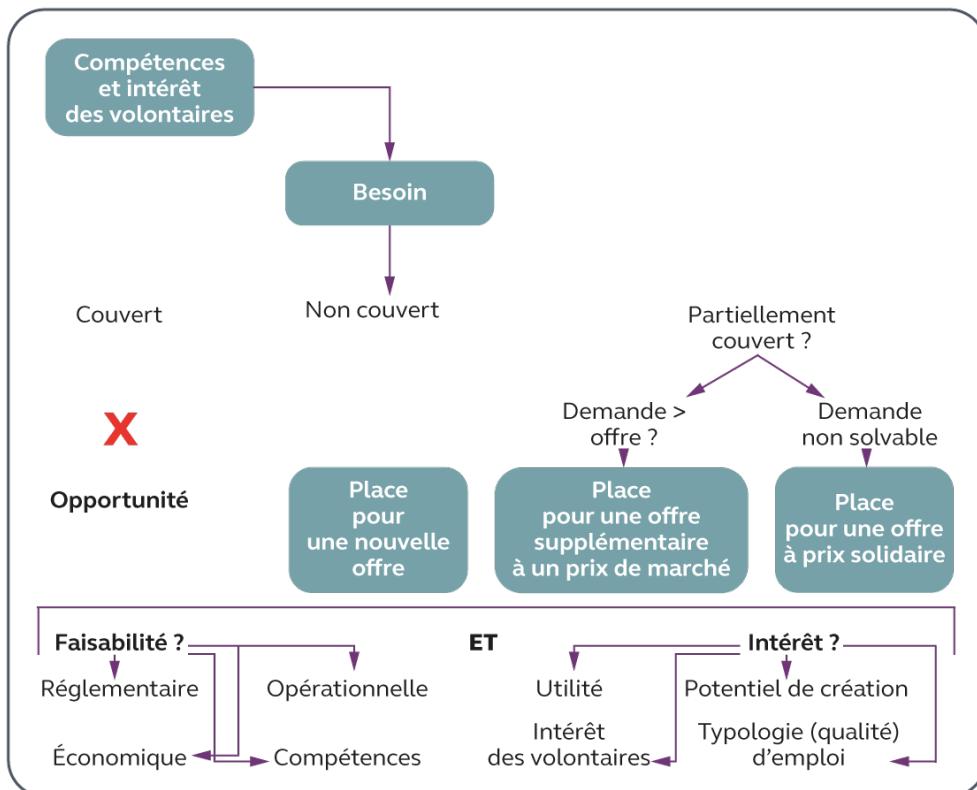
³³ Dans sa réponse aux observations provisoires, l'association gestionnaire du fonds, ETCLD, considère que « la contrainte concurrentielle constitue un vrai obstacle au développement des activités de l'EBE » et qu'il conviendrait de l'assouplir.

2 - Des comités locaux pour l'emploi à la recherche d'une méthodologie éprouvée

Les CLE se sont outillés pour déterminer les activités des EBE et vérifier que les prestations envisagées n'étaient pas réalisées auparavant sur le territoire.

À Paris XIII, une grille d'analyse des activités non concurrentes conçue comme un outil d'aide à la décision a été élaborée avec un groupe d'acteurs volontaires du CLE. Les besoins du territoire sont classés en trois catégories : besoins non couverts (qui peuvent déboucher sur une activité prise en charge par l'EBE, que la demande soit solvable ou non), besoins couverts en partie (*idem*) et besoins couverts entièrement (l'activité n'est, dans ce cas, pas prise en charge par l'EBE). La direction de l'EBE précise que la détermination des activités non concurrentes « *est la grande question car à Paris toutes les activités sont déjà présentes. Mais dans chaque territoire il y a des activités non présentes, ce qui a permis de développer des activités non concurrentielles sur les deux quartiers, permettant de répondre aux besoins des habitants* ». Il n'y a pas de « *non concurrence dans l'absolu mais plutôt la recherche d'une complémentarité. Les activités envisageables ont été choisies dès lors que le besoin n'était pas pourvu. L'EBE vient remplir les trous dans la raquette* ». Le schéma suivant présente l'arbre de décision qui permet d'aboutir à la décision de prendre en charge une activité par l'EBE 13 Avenir.

Schéma n° 2 : grille d'analyse des activités non concurrentes à Paris



Source : Cour des comptes d'après le CLE Paris XIII

Parfois, l'EBE elle-même prospecte afin d'identifier les travaux et services qu'elle pourrait prendre en charge dans le but de mettre en adéquation les qualifications des personnes recrutées avec les besoins non satisfaits du territoire. *In fine*, c'est toujours le CLE qui est décisionnaire. Sur le territoire de Lyon-Villeurbanne, l'association *Le Booster*, qui agit pour l'amélioration de la qualité de vie des quartiers et s'inscrit dans l'expérimentation, utilise une matrice destinée à déterminer la non concurrence d'une activité et la possibilité pour l'EBE de la développer.

**Tableau n° 2 : matrice de détermination de la « supplémentarité »
sur le territoire Lyon-Villeurbanne**

<i>Positionnement de l'EBE sur le marché selon la nature du besoin</i>			Solvabilité du besoin			
			Solvable à 100 %		Peu ou pas solvable	
<i>Couverture du besoin</i>	Pourvu sur le territoire	Client de l'ESS	Autre client	Particulier	Entreprise	
		Satisfait complètement	Non	Non applicable		
	Nouveau sur le territoire	Satisfait partiellement	Ponctuel au prix du marché	Oui		
			Oui (à reconstruire ultérieurement)			

Source : Cour des comptes d'après le CLE de Villeurbanne-Saint-Jean – ESS : économie sociale et solidaire

L'ensemble des outils de détermination des activités non concurrentes repose toujours, peu ou prou, sur la même méthodologie : vérifiant si l'activité est présente sur le territoire considéré, le CLE examine la solvabilité de l'activité, c'est-à-dire si elle est de nature à rencontrer une demande.

Alors que ce n'est pas leur mission première, les EBE emploient parfois des cadres chargés d'identifier des activités non concurrentes potentielles, voire de les tester avec des salariés volontaires avant de les soumettre à l'avis du CLE. À Poitiers, l'EBE *Papiole* emploie à cette fin un développeur d'activités et des relations partenariales tandis qu'à Paris, l'EBE *13 Avenir* comprend dans ses effectifs un responsable du développement et des partenariats.

C - Des activités utiles aux territoires

1 - Une grande variété d'activités

Les activités non concurrentes sont utiles aux territoires expérimentaux : « *chaque territoire a des besoins de services que des personnes privées d'emploi peuvent rendre* »³⁴. Dans son rapport d'activités pour 2023, l'EBC 13 Avenir évoque des « *services et activités utiles répondant aux besoins non satisfaits localement* » très divers : ressourcerie spécialisée dans l'habillement des enfants, atelier couture, atelier menuiserie, conciergerie senior, café citoyen itinérant, etc. À Lodève, les activités sont également très diverses : trois boutiques (textile, ressourcerie généraliste, aides techniques médicalisés), cinq ateliers (couture, démantèlement de fenêtres, réparation d'aides techniques médicalisés, ateliers ressourcerie, meubles, vélos, petits objets, et un atelier fabrication de composteurs), un atelier numérique, une exploitation maraîchère, une légumerie et un lieu d'accueil du public.

Oh Punaises, le rôle des EBE dans la stratégie de lutte contre les punaises de lit dans le Grand Lyon

Une réflexion partenariale s'est engagée dès la préfiguration de l'EBC dans le quartier de la Plaine Santy. « *Très rapidement le problème des punaises de lit est remonté de la part de plusieurs acteurs, que ce soit les habitants, les bailleurs, mais aussi le conseil local de santé mentale, qui constatait la prévalence de la place des punaises de lit dans les occurrences de dépression* »³⁵. Avec le soutien d'un incubateur de projets à impact social (le Centsept) et en partenariat avec les bailleurs sociaux et la Métropole de Lyon, un laboratoire d'innovation sociale autour de cette problématique est créé. L'expérimentation « *Oh punaises* » est lancée sur le 8^{ème} arrondissement de Lyon fin 2022 puis essaimée dans le Grand Lyon (quatre antennes) fin 2023.

Les actions mises en place visent à réduire le temps de réaction en cas d'infestation, à outiller et rendre autonomes les habitants, à libérer du temps pour la prévention et le traitement des cas complexes, et à réduire la pression sur les organisations (bailleurs, collectivités, établissements médico-sociaux etc.).

³⁴ Cf. ATD Quart Monde et Daniel Le Guillou, « Zéro chômeur », Les éditions de l'atelier – Éditions quart monde, 2022, pp. 11-12.

³⁵ Entretien avec le directeur de l'EBC Spaction dans le cadre de l'instruction. Punaises de lit - Médiation | Santy Plaine Actions.

L'atout principal de cette démarche réside dans la médiation par les pairs. L'équipe de salariées et salariés de l'EBE, formée par un entomologiste, est en capacité de déterminer les niveaux d'infestation et de préconiser des actions dès les premiers symptômes. L'EBE met en place un service de location de nettoyeurs à vapeur professionnels, en parallèle de l'alerte qui est faite au bailleur.

Le médiateur est positionné en dehors du secteur marchand, ce qui limite le sentiment d'intrusion et constitue un levier de légitimité interne. La proximité des salariés de l'EBE avec les habitants leur permet d'incarner une fonction de tiers et de neutraliser les tensions entre bailleurs et habitants sur la question des punaises de lit. Le discours est rassurant, déculpabilisant et la posture non institutionnelle reposant sur une relation de pair à pair par des salariés majoritairement résidents des logements sociaux. Les médiateurs gagnent en connaissances et compétences : ils acquièrent un socle de connaissances théoriques et pratiques ; ils bénéficient d'un accompagnement approfondi (recentrage des objectifs sur la sensibilisation, l'organisation des permanences, la location d'appareils) ; ils acquièrent aussi des compétences de savoir-être qui occupent une place majeure dans l'activité de médiation (capacité d'adaptation, personnalisation du discours, posture et expression, qualités relationnelles).

Aujourd'hui l'activité « *Oh punaises* » représente 50 % du chiffre d'affaires de l'EBE *SPactions* et contribue à la valorisation et la montée en compétences des salariés devenus des experts.

Les entretiens menés par la Cour confirment que l'expérimentation permet le développement d'activités utiles aux territoires qui se traduisent par la fourniture de services nouveaux. En observant que « *c'est grâce à une connaissance fine du territoire et à l'implication des acteurs et actrices locaux que l'on peut repérer ces travaux et ces services utiles localement mais non satisfaits* »³⁶, l'association « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD) propose une typologie des activités rendant compte de leur grande diversité.

³⁶ Cf. [Les travaux utiles - Territoires zéro chômeur de longue durée \(tzcld.fr\)](http://tzcld.fr).

Tableau n° 3 : typologie des activités des entreprises à but d'emploi

Services aux entreprises, commerçants et agriculteurs	Activités de production	Activités liées à la transition écologique
Aide administrative, épicerie ambulante, conciergeries d'entreprise, travaux agricole, nettoyage, maintenance, entretien, etc.	Bûcheronnage, vente de bois, garages solidaires, maraîchage bio, fabrication de meubles en bois de palettes, forge, fabrication de matelas en laine de mouton, etc.	Vente de produits maraîchers en circuit court, diagnostics énergétiques, écomobilité, ressourceries, recyclerie, réemploi, etc.
Services aux associations	Services aux collectivités	Conciergerie de territoire
Animation, ateliers thématiques, renfort administratif, épicerie solidaire, café solidaire, etc.	Entretien d'espaces verts, médiation, petits travaux, animation d'événements, renfort d'encadrement cantine et périscolaire, etc.	Transport de personnes, livraison de petits colis, aide aux devoirs, accompagnement aux courses, retouche couture, bibliothèque ambulante, soutien aux personnes âgées, isolées ou handicapées, etc.

Source : Cour des comptes d'après association TZCLD

Selon l'association ETCLD, les activités liées à la transition écologique représenteraient 46 % des activités développées par les EBE. Ce chiffre ne résulte toutefois d'aucun document d'analyse ni de perspectives. Les entretiens menés par la Cour permettent de constater une implication réelle dans les activités permettant notamment le réemploi des matériaux, la réparation, les recycleries, ainsi que les activités d'agroforesterie, d'agriculture urbaine, de production bio (à Jouques, à Mauléon). Par ailleurs, des services de proximité aux particuliers et aux entreprises locales répondent à de réels besoins. Les services aux particuliers comprennent tout un éventail de prestations, de petits dépannages, de coups de main, cours de pratique numérique, aide administrative, réception de colis, gardiennage de clés, rencontres etc. En zone rurale, ces services répondent aux enjeux de l'isolement et du vieillissement de la population (dans la Nièvre, à Jouques, etc.) ; dans les petites agglomérations, ces services répondent à une forte demande des particuliers et proposent d'accompagner les personnes isolées (Lodève). En zone urbaine, les EBE s'attachent au renouvellement des liens sociaux, en particulier intergénérationnels (Paris XIII). Pour l'ensemble des territoires visités, la lutte contre l'illectronisme est identifiée comme une priorité.

2 - Des activités concentrées sur trois secteurs d'activité à faible productivité

Le tableau ci-dessous permet de souligner à la fois la grande variété des activités prises en charge par les EBE et la concentration du chiffre d'affaires généré en 2023 sur trois pôles (près des deux-tiers du total) : services aux entreprises et aux particuliers, revalorisation et commerce - restauration.

Par ailleurs, l'activité des EBE a permis de dégager un chiffre d'affaires légèrement inférieur à 8 M€ en 2023, ce qui représente une productivité³⁷ relativement faible ressortant à 2 516 € sur un an. Cette faible productivité des activités des EBE n'est pas étonnante dans la mesure où il s'agit d'activités intensives en travail peu qualifié et à faible valeur ajoutée, mobilisant le plus souvent des investissements faibles.

Tableau n° 4 : chiffre d'affaires des EBE par pôle d'activité (2023, en €)

Pôle d'activité	Chiffre d'affaires	Part
<i>Services et prestations extérieures</i>	2 431 849	31 %
<i>Revalorisation</i>	1 648 893	21 %
<i>Commerce/restauration</i>	975 215	12 %
<i>Production</i>	717 231	9 %
<i>Agriculture, sylviculture et pêche</i>	624 395	8 %
<i>Services aux habitants du territoire</i>	605 921	8 %
<i>Entretien/réparation</i>	338 069	4 %
<i>Mobilité</i>	178 565	2 %
<i>Fonctions supports</i>	166 512	2 %
<i>Activité interne</i>	159 590	2 %
<i>Construction</i>	30 368	0,4 %
<i>Évènementiel</i>	19 399	0,2 %
<i>Ensemble</i>	7 896 007	

Source : association ETCLD

En dépit de ce faible niveau de productivité, une étude portant sur quatre EBE (*Emerjean, La Fabrique De l'Emploi, Actypôles-Thiers et EBE 58*) a montré que leurs chiffres d'affaires par ETP avaient régulièrement augmenté de 2017 à 2022, les entreprises considérées devenant donc de plus en plus productives³⁸. À l'instar des entreprises « classiques », plusieurs raisons peuvent expliquer cette évolution positive : une meilleure connaissance du marché, des actions systématiques

³⁷ La productivité est mesurée par le rapport du chiffre d'affaires aux ETP.

³⁸ Cf. Daniel Le Guillou, Économie des EBE, Villeurbanne, 5 octobre 2023, p. 10.

de recherche de clientèle et les compétences croissantes des salariés. Cela suggère qu'il est nécessaire de laisser du temps aux EBE pour qu'elles puissent faire preuve de leur viabilité dans un contexte marqué, pour beaucoup d'entre elles, par des modifications régulières de la nature de leurs activités qu'entraîne la contrainte de non concurrence.

3 - La proximité, facteur d'externalités positives

La territorialisation de l'activité économique et des emplois constitue une des bonnes pratiques préconisées par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). À l'instar d'autres démarches de mobilisation territoriale³⁹ qui visent à développer des projets innovants dans une démarche de co-construction, « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » se bâtit sur « *des territoires dont l'ensemble des acteurs politiques et économiques sont volontaires* »⁴⁰.

Les témoignages recueillis montrent un effet positif sur le climat social général et sur l'évolution des regards. Dans certaines communes, les retours dans l'économie locale se mesurent concrètement.

Des externalités positives sont généralement ressenties⁴¹ : lien social, résultats scolaires des enfants des salariés des EBE, voire retour en famille d'enfants placés, diminution forte de l'accompagnement social des centres communaux d'action sociale (Ccas), et selon les médecins de ville, amélioration du niveau de santé général. Il s'agit à ce stade de retours qualitatifs qui demandent à être confirmés par des études quantitatives. Des travaux conduits par les groupes de recherche commandés par la Dares dans le cadre du comité scientifique devraient permettre d'en rendre compte de façon plus complète.⁴²

Par ailleurs, il est important que les entreprises locales soient suffisamment rassurées sur le fait non concurrentiel. Selon un préfet rencontré dans l'un des territoires, « *la critique de concurrence déloyale est un argument souvent évoqué mais rarement accompagné d'exemples concrets. On en parle beaucoup mais pour une réalité qui est modeste* ». Un maire, confronté à des employeurs critiques à l'égard du projet alors qu'ils rencontrent des difficultés de recrutement indique : « *on a été transparents avec eux, on leur a montré les CV en leur demandant s'ils les auraient recrutés, ils ont répondu "non"* ».

³⁹ Pôle territorial de coopération économique (PTCE) ou Territoire à énergie positive (TEPOS).

⁴⁰ Cf. ATD Quart Monde, *Demande d'expérimentation TZCLD*, juin 2014.

⁴¹ Sur les externalités, cf. annexe n° 7.

⁴² Toutefois, la Dares précise que les travaux commandés ne porteront pas sur les questions de résultats scolaires ou de placements d'enfants.

Face à certaines réserves exprimées sur les territoires expérimentaux, la Cour appelle à une plus grande transparence des travaux des CLE et à une coordination renforcée avec les acteurs économiques de chaque territoire.

D - Des aides d'État jusqu'ici compatibles avec les règles du marché intérieur

Dans son avis du 12 novembre 2015 sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires « zéro chômage de longue durée », le Conseil d'État se prononce sur la qualification du dispositif prévu au regard des dispositions du droit de l'Union européenne relatives aux aides d'État. Il estime que si les aides octroyées aux EBE le sont au moyen de ressources d'État, « *les échanges entre États membres ne sont pas susceptibles d'être affectés au stade de l'expérimentation.* » « *D'une part, ce dispositif expérimental [a] un champ géographique très limité pendant la première phase définie par la proposition de loi. D'autre part, les entreprises bénéficiaires du dispositif n'ont pas vocation à entrer en concurrence sur leur marché avec des entreprises de même nature d'autres États membres, qui n'auraient pas bénéficié du même dispositif d'aide.* » En outre, « *le dispositif pourrait être considéré comme relevant du champ du règlement général d'exemption par catégories d'aides (RGEC)* »⁴³. L'emploi de chômeurs de longue durée en CDI relève sans doute des catégories d'aides mentionnées par le premier paragraphe de l'article 32 du RGEC, qui concerne les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales. Dès lors, les aides prévues par la proposition de loi n'imposent pas que le dispositif résultant de la proposition de loi soit notifié à la Commission européenne : l'embauche de personnes privées durablement d'emploi demeure, en effet, compatible avec le marché intérieur et n'impose pas que le soutien de l'État à l'expérimentation soit notifié à la Commission européenne.

Ce qui était vrai en 2015 et en 2020, sous le régime des deux lois expérimentales, pourrait ne plus l'être totalement à l'avenir.

L'extension de l'expérimentation à de nouveaux territoires, et *a fortiori* sa pérennisation, plaide d'autant plus en faveur d'un verrou de l'État sur les bénéficiaires et une plus grande transparence des travaux des CLE, la transparence étant un critère clé pour apprécier la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur.

⁴³ Cf. art. 32 du Règlement (UE) n°651/2014 du 17 juin 2014 : « *Les régimes d'aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.* »

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » résulte d'un travail de longue date porté par des réseaux associatifs engagés dans la lutte contre la précarité, puis d'un engagement de la puissance publique à travers deux lois successives. Ses principes fondamentaux sont clairement énoncés mais les territoires expérimentaux engagés dans la démarche les mettent en œuvre de façon inégale. Après plusieurs années d'un développement porté par des engagements forts et coordonnés au sein des territoires, cette démarche très localisée donne des résultats visibles sur la possibilité de remettre en emploi des personnes qui en étaient très éloignées, ainsi que des publics particulièrement fragiles au regard du marché du travail : personnes en situation de handicap, seniors, parents isolés, aidants, personnes confrontées à des difficultés de mobilité. Mais la question du bon ciblage de ces bénéficiaires et de leur possible accompagnement vers l'emploi ordinaire reste posée. Des résultats sont également tangibles quant à la pertinence des activités et services proposés, répondant à des besoins non satisfaits, tant de la population que des entreprises locales. Ce modèle de non-concurrence nécessite d'être clarifié.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *s'assurer que toute embauche dans une entreprise à but d'emploi est précédée de l'analyse de l'ensemble des solutions possibles d'insertion dans l'emploi et la conditionner à un avis favorable du représentant territorial de France Travail (ministère du travail et de l'emploi – 2025) ;*
 2. *mettre en place un outil de suivi des données relatives à la situation socio-professionnelle des personnes recrutées en entreprise à but d'emploi, ainsi que du parcours professionnel de l'ensemble des personnes suivies par les comités locaux pour l'emploi (association ETCLD, ministère du travail et de l'emploi – 2025) ;*
 3. *créer un parcours des salariés en entreprise à but d'emploi en renforçant les évolutions internes et les passerelles vers l'emploi ordinaire et en suivant un indicateur de sortie vers l'emploi durable (ministère du travail et de l'emploi – 2025).*
-

Chapitre II

Une gouvernance nationale et un pilotage territorial à revoir

La gouvernance nationale de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » s'appuie sur un réseau limité d'acteurs au premier rang desquels deux associations. L'association « *Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD), a été créée par la loi pour gérer le fonds de l'expérimentation. L'association « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD), issue du regroupement des acteurs de la solidarité qui sont à l'origine de ce projet depuis 2015, n'a pas de responsabilités de gestion et soutient l'expérimentation à titre privé. Les responsabilités respectives de ces associations dans le déploiement de l'expérimentation sont facteur de confusion.

Malgré un suivi régulier et sérieux de la part du ministère du travail, il ressort un manque de cadrage dans la conduite du pilotage opérationnel de l'expérimentation, qui se traduit notamment par un dialogue incomplet avec les départements et les services déconcentrés de l'État.

La pratique observée des partenariats appelle à une exigence de clarification dans le dialogue de l'association gestionnaire du fonds avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) au niveau national, et au niveau local avec les services déconcentrés de l'État et ceux de France Travail.

I - Un déploiement de l'expérimentation appuyé sur deux associations nationales et sur les collectivités territoriales

Spécificité de l'expérimentation, la loi a prévu de déléguer les crédits budgétaires permettant de la financer à une association créée à cette fin, ETCLD. Une autre association, « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD), assure, elle, des actions de soutien et de lobbying. France Travail et l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) apportent, pour ce qui les concerne, un support technique au profit de l'expérimentation.

Les acteurs territoriaux jouent un rôle clé pour la réussite de l'expérimentation. À cet égard, le duo formé par les « comités locaux pour l'emploi » (CLE) et les « entreprises à but d'emploi » (EBE) est décisif ; il s'appuie notamment sur une équipe projet dont la composition et les moyens diffèrent d'un territoire à l'autre. Cette différenciation territoriale s'observe également dans les CLE et les EBE, constituant ainsi autant d'expérimentations locales.

A - Les acteurs nationaux et européens

1 - Une association délégataire de l'État, pilote de l'expérimentation

La loi, en 2016 puis en 2020, a confié à une association support (loi de 1901) la responsabilité de la gestion du fonds et du déploiement du dispositif sur le territoire national. Elle a pris le nom d'« expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » (ETCLD).

Ce déploiement par l'association gestionnaire du fonds s'est inscrit dans le cadre de deux conventions d'objectifs et de moyens de caractère pluriannuel successives (2016-2021 et 2021-2026). La convention 2021-2026 organise, sous trois formes, le versement de la part État au financement de l'expérimentation : la contribution au développement de l'emploi (CDE), la dotation d'amorçage et le complément temporaire d'équilibre. Un avenant à la convention est négocié annuellement pour ajuster la consommation des crédits prévue au niveau des dépenses effectivement constatées.

L'association gestionnaire du fonds fait l'objet d'un suivi par les services de l'administration centrale du ministère chargé du travail, pour l'essentiel la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

(DGEFP). Celle-ci est représentée au conseil d'administration⁴⁴ où siège, par ailleurs, un commissaire du Gouvernement, issu de ses effectifs. La DGEFP participe également au comité exécutif chargé plus particulièrement d'examiner les candidatures des territoires à l'expérimentation. À ce titre, elle est destinataire de l'ensemble des grilles et instructions adressées aux territoires qui candidatent. Plus globalement, les opportunités d'échanges entre la DGEFP et l'association gestionnaire du fonds sont nombreuses outre la participation aux organes précités. C'est ainsi que la DGEFP reçoit régulièrement des données portant sur les effectifs salariés dans les EBE, ainsi que des notes de projection de l'expérimentation permettant de partager la trajectoire de développement de l'emploi des territoires habilités et donc du budget nécessaire.

Parmi les dispositions contenues dans les conventions entre la DGEFP et l'association gestionnaire du fonds, il est demandé à cette dernière, depuis le début de l'expérimentation, de produire et de collecter des données à l'attention de l'État, du comité scientifique et de ses partenaires. Les échanges d'informations ont essentiellement été consacrés à assurer le pilotage financier de cette mesure mais n'ont répondu que très partiellement aux objectifs statistiques et qualitatifs qui lui étaient assignés.

Au-delà de ce dialogue de gestion régulier avec la DGEFP, dont la portée est amoindrie compte tenu des relations directes qu'entretient ETCLD avec les cabinets ministériels, dont celui du travail, l'association gestionnaire du fonds inscrit son action sur quatre axes principaux :

- recevoir les demandes de candidature au dispositif, les instruire et les soumettre à la DGEFP en vue d'une éventuelle habilitation par arrêté, puis depuis juin 2024 par décret en Conseil d'État ;
- assurer le financement des EBE par le versement à ces dernières de la contribution au développement de l'emploi, ainsi que des contributions prévues par la loi lors de leur démarrage et pour leur développement ;
- apporter aux CLE et aux EBE le soutien et l'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation : déplacements sur le terrain, organisation de webinaires ou encore diffusion de lettres d'information ;
- dresser le bilan de l'expérimentation qui doit être adressé au Parlement et au ministre du travail ; un bilan de la première étape expérimentale a été publié en septembre 2021 ; un deuxième bilan devait être réalisé à la fin de l'année 2024 et a été publié le 10 mars 2025.

⁴⁴ La composition du conseil d'administration d'ETCLD est présentée en annexe n° 8.

2 - Une autre association issue des structures à l'initiative de l'expérimentation, chargée de son soutien et de sa promotion

L'association « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD) a été créée le 7 octobre 2016 par les personnes morales qui ont présidé au lancement de l'expérimentation : ATD Quart Monde, Emmaüs, le Secours catholique, la Fédération des acteurs de la solidarité et le Pacte civique. L'action de cette association s'inscrit dans une double perspective, le soutien aux initiatives locales et le lobbyisme en faveur du dispositif.

Le soutien aux initiatives locales prend plusieurs formes : la diffusion d'informations auprès des territoires susceptibles d'être intéressés par le dispositif ; le conseil apporté aux territoires dans la préparation de leur dossier de candidature ; la formation offerte aux acteurs du dispositif via un centre de formation créé par l'association en 2019 et agréé Qualiopi⁴⁵ en 2020 ; la capitalisation, enfin, des expériences territoriales à la fois pour en valoriser les résultats, en tirer les enseignements et stimuler les travaux de recherche dans le cadre de l'observatoire de l'association TZCLD.

Le travail de lobbying de l'association est très marqué au niveau national. Il l'a été tout au long des travaux parlementaires qui ont présidé à l'adoption des lois de 2016 et de 2020. L'association TZCLD se prépare aux futurs travaux parlementaires qui interviendront en 2025 et 2026 dans l'hypothèse d'une prorogation ou d'une pérennisation du dispositif, comme en témoignent les nombreuses publications dont l'ouvrage « *Expérimenter le droit à l'emploi* » publié en 2024⁴⁶.

L'association intervient également, conjointement avec l'association gestionnaire du fonds, auprès de grands opérateurs nationaux, comme France Travail et l'Agefiph, impliqués dans l'expérimentation afin de favoriser l'échange d'expériences et de données. L'association est enfin active auprès des instances locales chargées du déploiement du dispositif, qu'il s'agisse des EBE ou des CLE. Elle travaille notamment au regroupement de ces acteurs agissant dans des territoires proches sous forme d'organisations spécifiques appelées « grappes ».

L'action de lobbying est aussi très présente au niveau européen afin de favoriser le développement du dispositif dans d'autres pays que la France (cf. *infra*).

⁴⁵ La certification Qualiopi atteste de la qualité des formations sur la base d'un référentiel national unique reposant sur sept critères. Elle est délivrée par des organismes certificateurs accrédités.

⁴⁶ Ouvrage dirigé par Laurent Grandguillaume, éditions Berger-Levrault, 2024.

3 - Le rôle de support technique des autres partenaires nationaux

Le déploiement national du dispositif est soutenu par l'expertise technique de France Travail et de l'Agefiph et dont les conditions de mobilisation s'inscrivent dans un cadre contractuel conclu avec chacun de ces deux opérateurs.

Une convention nationale lie France Travail avec les deux associations. France Travail siège dans leurs conseils d'administration et apporte son expertise dans le suivi des statistiques des personnes participant à l'expérimentation et dans l'accompagnement des territoires en cours d'habilitation.

Une convention lie également les deux associations avec l'Association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph). Celle-ci apporte son expertise dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap salariées dans les EBE, ainsi que des moyens financiers. L'Agefiph contribue à enrichir le centre de ressources de l'association TZCLD à destination des équipes projets des territoires engagés. France Travail et l'Agefiph sont les deux seuls opérateurs nationaux à avoir conclu des conventions de partenariat avec les associations ETCLD et TZCLD.

4 - Le soutien de l'Union européenne

L'Union européenne apporte un soutien financier à l'expérimentation, en subventionnant certaines EBE et l'expérimentation à travers le FSE+.

Ce financement, géré par les régions, reste toutefois limité. En 2021, par exemple, la subvention FSE, répartie sur deux ans (2020-2021), a permis de financer un total de 357 934 €, dont 206 594 € repris en fin de programme. Cependant, seules quelques EBE bénéficient actuellement du FSE, comme *13 Avenir*, tandis que d'autres ne mentionnent pas explicitement ce soutien dans leurs comptes. Le recours au FSE peut poser problème aux structures à cause de la charge administrative induite et des délais rencontrés dans le versement des subventions.

L'Union européenne a par ailleurs accueilli favorablement les réflexions de l'association TZCLD et contribue au développement d'expérimentations similaires au sein d'autres États membres comme l'Autriche, les Pays-Bas ou la Belgique. En effet, grâce à un travail de capitalisation des expériences au niveau communautaire, le dispositif français a pu inspirer d'autres expérimentations en Europe et s'inscrit maintenant dans un mouvement qui dépasse ses seuls promoteurs. Le commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'insertion a annoncé, en juin 2023, la création d'une enveloppe « *Emploi, inclusion,*

jeunesse et compétences » de 23 M€ dans le cadre du programme opérationnel national 2021-2027 FSE+ pour développer des projets du même type, s'attaquant au chômage de longue durée en Europe. La Commission européenne a lancé l'appel à projets le 18 mars 2024⁴⁷.

B - Des acteurs territoriaux nombreux et hétérogènes

1 - Une articulation à trouver entre le comité local pour l'emploi et les entreprises à but d'emploi

a) Le comité local pour l'emploi (CLE), organe territorial d'impulsion et d'orientation

Le CLE est l'instance de pilotage du dispositif dans le territoire d'expérimentation. Comme l'indique l'article 14 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021, « *le comité local pour l'emploi est chargé de piloter l'expérimentation dans le territoire habilité, d'en suivre le déploiement et de collecter toutes les données nécessaires à l'association gestionnaire du fonds pour assurer le suivi et établir le bilan de l'expérimentation* ».

L'article 12 du décret confère au CLE une composition nombreuse. Le plus souvent présidé par le maire ou le président de l'intercommunalité territorialement porteuse de l'expérimentation, le CLE réunit des membres de droit dont les représentants du préfet, du département, de France Travail (ex-Pôle emploi), des acteurs économiques locaux, de l'association gestionnaire du fonds et des salariés de l'EBE.

Il est chargé d'établir la liste des personnes privées durablement d'emploi, résidentes dans le périmètre de l'expérimentation et volontaires pour y participer, d'identifier leurs compétences ainsi que leur profil professionnel.

Il lui appartient enfin de veiller à ce que les activités de l'EBE demeurent dans le champ de la non concurrence afin de pas porter atteinte à la liberté de commerce et d'industrie en concurrençant les entreprises, artisanales notamment, installées localement (cf. chapitre I).

Chaque CLE conclut une convention avec l'association gestionnaire du fonds qui fixe les conditions dans lesquelles seront transmises notamment les données issues du travail local de repérage et de suivi des volontaires.

Le CLE constitue la « clé de voûte du dispositif » car c'est sur lui que repose le pouvoir d'impulsion, de coordination et de dynamisation du projet. Il tient cette légitimité de sa présidence, assurée le plus souvent par un élu

⁴⁷ Cf. appel à projet de mars 2024 : [Press corner | European Commission](#).

disposant d'une réelle assise territoriale. Cela lui confère une capacité d'initiative à même, par une veille appropriée, d'anticiper et de régler les questions de non-concurrence par exemple, ou de définir des conditions de recrutement qui écartent les risques d'embauches de complaisance.

L'existence des CLE sous leur forme actuelle doit être interrogée au regard de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Cette dernière institue en effet un comité national pour l'emploi (article L. 5311-8 du code du travail) ainsi que des comités territoriaux pour l'emploi (article L. 5311-10.-I du code du travail) ; ces derniers sont en cours de création aux niveaux régional, départemental et infra-départemental et sont co-présidés par le préfet ou son représentant et l'exécutif territorialement compétent. Parmi les compétences de ces comités territoriaux figure celle « *de réunir des conférences de financeurs pour l'insertion sociale et professionnelle afin de recenser les ressources mobilisables, les conditions de mobilisation et d'adaptation de ces ressources en fonction des résultats constatés et des priorités établies en matière de retour à l'emploi, dans le respect des compétences de chaque financeur.* »

La Cour recommande, en fonction des circonstances locales et compte tenu du travail de proximité des CLE pilotant l'expérimentation, leur intégration dans les instances infra-départementales issues de la loi du 18 décembre 2023⁴⁸.

*b) L'entreprise à but d'emploi : une entreprise
au carrefour du social et de l'économie*

L'EBC est une entreprise de l'économie sociale et solidaire (ESS)⁴⁹, conventionnée tout à la fois par le territoire qui l'accueille et par l'association gestionnaire du fonds. Elle est investie d'une fonction première qui est celle de produire des emplois supplémentaires manquant sur le territoire et adaptés aux personnes privées d'emploi habitant le territoire, qu'elle embauche sur proposition du CLE.

⁴⁸ L'instruction DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi confie notamment à sa commission « inclusion et IAE » le soin d'articuler les différentes solutions présentes sur le territoire pour l'accompagnement des publics les plus éloignés, dont l'offre EBC.

⁴⁹ La loi du 31 juillet 2014 définit l'économie sociale et solidaire (ESS) comme un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine, auquel adhèrent des personnes morales de droit privé qui remplissent les conditions cumulatives suivantes : un but autre que le seul partage des bénéfices, une gouvernance démocratique, une lucrativité limitée.

Les EBE ont majoritairement choisi le statut associatif même si quelques-unes ont opté pour celui de société de coopération d'intérêt collectif et, plus marginalement, celui de société d'action simplifiée ayant reçu l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS).

Les conseils d'administration des EBE et leurs assemblées générales sont ouvertes aux acteurs territoriaux : les collectivités territoriales, le tissu associatif local, les habitants, les clients, les fournisseurs etc.,. Deux points méritent d'être soulignés : les salariés sont représentés dans les conseils d'administration de la plupart des EBE le plus souvent avec voix consultative, plus rarement avec voix participative ; la présence dans certaines EBE des initiateurs locaux de l'expérimentation, qu'il s'agisse des associations ou des personnes physiques, lesquelles occupent une place centrale en son sein en étant majoritaires au sein du conseil d'administration.

La présidence du conseil d'administration de l'EBE revient de manière générale à une personnalité issue de l'économie sociale et solidaire. Le poste de direction est confié selon le plus souvent à des personnes issues de l'économie sociale et solidaire.

L'encadrement intermédiaire est formé de professionnels dont certains sont entrés dans l'entreprise en qualité de personne éloignée de l'emploi, avant d'être promus quelques années plus tard dans des responsabilités d'encadrement. Ce choix de la promotion sociale dans la composition de l'encadrement est un facteur, selon les directions d'EBE rencontrées, d'exemplarité et de stimulation chez les salariés embauchés.

2 - L'équipe projet : pilier du dialogue des acteurs dans les territoires

L'équipe projet est la structure à l'initiative du lancement de l'expérimentation sur le territoire et prend des formes variées. Elle peut être portée par une structure existante (Maison de l'Emploi, Point Accueil Emploi, mairie, communauté de communes), une association *ad hoc* (*La Pile* à Paris, *Le Booster* à Lyon-Villeurbanne, etc.), voire un collectif de citoyens.

Alors qu'aucune référence à l'équipe projet n'existe dans les textes fondateurs de l'expérimentation, celle-ci joue un rôle central dans sa genèse puis dans son déploiement territorial. Les déplacements de la Cour ont clairement mis ce point en évidence (cf. à titre d'illustration l'annexe n° 5).

Les missions de l'équipe projet interviennent dans plusieurs domaines : mobilisation territoriale et animation du dialogue entre tous les acteurs, identification et accompagnement des volontaires, identification des activités économiques des EBE, organisation et gestion des réunions du CLE, communication publique autour de l'expérimentation et évaluation de son

impact au niveau local. Des collectivités importantes (ville de Paris, Grand Lyon) ont fait le choix de financer des structures dotées de plusieurs emplois pour accompagner l'expérimentation sur les différents territoires habilités relevant de leur responsabilité. D'autres collectivités, en particulier des départements (Hérault, Nièvre), prennent aussi en charge le financement de cet accompagnement nécessaire. Cependant, dégager des moyens et des personnels relève de la gageure pour nombre de communes volontaires, notamment quand il s'agit de petites communes en milieu rural, où ce travail repose en grande partie sur un engagement bénévole de personnes souvent à l'origine de la candidature à l'expérimentation. Dans ce contexte, les moyens accordés aux équipes projets peuvent être très différents d'un territoire à l'autre.

3 - La grande diversité des pratiques managériales au niveau local

a) Au sein des comités locaux pour l'emploi

Le CLE est composé de représentants des institutions (collectivités territoriales, préfecture de département, France Travail...) des acteurs économiques locaux (chambres consulaires, structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)), des EBE (direction et salariés), ainsi que des personnes privées durablement d'emploi et des habitants du territoire. Il est présidé par un élu représentant la ou les collectivités constitutives du territoire expérimental (cf. à titre d'exemple l'annexe n° 5).

Leur structuration varie considérablement selon les territoires, en particulier selon qu'ils sont urbains ou ruraux. Leur bon fonctionnement dépend fortement de l'implication personnelle des différents partenaires, implication qui représente un coût élevé en ressources humaines (services déconcentrés de l'État, services départementaux, France Travail).

Durant ses déplacements, la Cour a pu constater une grande diversité des rapports et des équilibres entre les CLE et les EBE. Le CLE est le plus souvent l'organe régulateur de l'expérimentation mais, parfois, l'EBE reprend la main sur le dispositif à la suite d'un retrait du CLE, faute de disponibilité de ses membres. Par ailleurs, sur certains territoires, des relations conflictuelles entre ces deux structures peuvent se manifester comme cela a pu être évoqué dans certains territoires visités. Les équipes projet très structurées permettent au contraire de garantir une bonne coordination entre ces entités. Sur le territoire du grand Lyon, l'association *Le Booster* propose une plateforme métropolitaine permettant aux CLE de se réunir, de partager les bonnes pratiques et de répartir les activités entre les différentes EBE présentes sur le territoire.

b) Au sein des entreprises à but d'emploi

La plupart des directeurs et directrices d'EBE soulignent le poids des injonctions contradictoires (« *un condensé d'injonctions paradoxales au quotidien* »). La Cour a pu constater dans plusieurs EBE visitées, une rotation importante des équipes de direction, des expériences douloureuses et vécues comme des échecs, une difficulté à trouver « *le bon profil* » pour conduire ces entreprises qui doivent chercher l'équilibre financier, se faire accepter dans leur environnement économique tout en accompagnant des salariés le plus souvent « *cassés par la vie* ».

Le rapport produit par le comité scientifique lors de la première expérimentation établit que les questions de management et d'accompagnement ont été, au départ, sous-estimées. Les expérimentateurs ont valorisé un modèle idéal, non hiérarchisé, mais qui, dans la pratique, s'est révélé impossible à mettre en œuvre.

Le rôle des présidents d'EBE apparaît comme un impensé. Leur mandat en fait le véritable employeur, avec une responsabilité juridique aux conséquences qui peuvent être lourdes. Ces présidents ne sont pas identifiés comme des acteurs dans la conduite du projet, en particulier par l'association qui gère le fonds : ce sont des présidences bénévoles, de même que le sont les membres du conseil d'administration des EBE (dont la plupart sont des représentants de structures associatives). Les présidents pas davantage que les membres des conseils d'administration, ne bénéficient d'un accompagnement sur les engagements de l'employeur, de même qu'ils constatent une absence totale de contrôle sur le respect de ces engagements.

Expérimenter de nouvelles façons de manager n'était pas un postulat de départ. Les questions de management sont peu abordées par l'association ETCLD tandis que les formations proposées par l'association TZCLD ne répondent pas aux attentes des équipes de direction des EBE rencontrées. Celles-ci indiquent qu'elles sont assez peu consultées sur les questions de management alors que leurs expériences devraient pouvoir alimenter une réflexion nationale sur l'expérimentation, révéler les questions les plus saillantes et capitaliser les meilleures pratiques.

Les styles de management sont très divers, allant d'un modèle d'organisation horizontale, prônant une gestion collective et partagée, à des pratiques plus structurées, dans lesquelles le rôle du directeur est central. Le besoin d'encadrement qu'il soit de direction ou intermédiaire n'est plus guère contesté, de même que la nécessité de remettre au premier plan les règles du droit du travail ou encore les enjeux de productivité, quitte à s'éloigner du modèle mis en avant lors du démarrage de l'expérimentation.

Si les styles de management ou l'implication des présidents d'EBE varient, l'organisation interne de l'EBE trouve un modèle commun parmi les territoires : une organisation en pôle d'activités.

Dans certaines EBE, des grilles de salaires sont instaurées avec des échelons intermédiaires. Des procédures disciplinaires et hors disciplinaires se structurent, et les résultats sont plutôt encourageants : des rappels à l'ordre, des ruptures en cours de période d'essai, mais au total peu de licenciements pour faute. Plusieurs EBE mettent en place des interventions de médiateurs d'entreprise (Lodève) des formations de communication non violente (Villeurbanne). En testant des modalités de management inclusif, les EBE peuvent également servir de passerelles avec les entreprises classiques : l'expérimentation fait la démonstration qu'en faisant évoluer les emplois pour les adapter aux personnes en tenant compte des obstacles qui sont les leurs, elles procurent des emplois effectifs qui dégagent un résultat économique positif.

II - Une exigence de transparence dans les relations partenariales de l'association gestionnaire du fonds

L'examen des conditions du déploiement du dispositif conduit à un double constat : celui d'un partenariat inabouti entre l'association gestionnaire du fonds aussi bien avec ses partenaires nationaux que locaux qu'il s'agisse, pour ces derniers, des départements ou encore des services territoriaux de l'Etat.

A - Des relations distendues entre l'association gestionnaire du fonds et le ministère du travail

1 - Une position en retrait du ministère du travail

Selon l'article 11-I de la loi de 2020, l'association ETCLD signe, pour la durée de l'expérimentation, une convention avec l'EBE afin qu'elle conclue des CDI avec des personnes éligibles au dispositif ; le président du conseil départemental signe également cette convention, ce qui n'est pas, en revanche, le cas de l'Etat. Dès lors, le partenariat avec le ministère du travail se traduit essentiellement pour l'association gestionnaire du fonds par un dialogue avec la DGEFP. Les échanges qui en résultent permettent

à l'État d'être informé des conditions du déploiement de l'expérimentation même si, de l'aveu de la DGEFP, ces informations ne sont pas toujours complètes. En effet, la DGEFP considère que les informations reçues tiennent essentiellement dans le transfert de données lui permettant d'appuyer ses demandes de crédits. Dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) annexées à son rapport annuel sur le budget de l'État, la Cour a régulièrement identifié une sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances (de 45 % en 2021 par exemple). Ces écarts ont été très importants au titre de la première étape de l'expérimentation avant que l'exécution budgétaire ne s'améliore dans un second temps.

Tableau n° 5 : exécution budgétaire de l'expérimentation

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Crédits votés en loi de finances (en M€)</i>	14,93	18,22	22,37	28,50	28,61	33,22	44,94	79,00
<i>Crédits exécutés (en M€)</i>	5,78	10,59	12,30	12,80	12,71	24,40	41,45	57,1
<i>Taux exécution</i>	39 %	58 %	55 %	45 %	44 %	73 %	92 %	72 %

Source : projet annuel de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et note sur l'exécution du budget 2024 de la mission Travail et emploi

L'association gestionnaire du fonds explique ces progrès depuis la seconde étape de l'expérimentation par « *des échanges [de la DGEFP avec ETCLD] plus formalisés et fréquents de négociation pour adapter les moyens engagés aux besoins d'exhaustivité exprimés par les territoires* ». Ces besoins sont pris en compte dans les avenants aux conventions d'objectifs et de moyens signés chaque année par la DGEFP et l'association ETCLD et qui déterminent les conditions de la participation financière de l'État. Les montants retenus dans ces avenants sont toutefois inférieurs à ceux inscrits en lois de finances. L'effet de sous-consommation, s'il tend à se réduire, persiste néanmoins et remet en question la sincérité des crédits votés depuis le début de l'expérimentation. À titre d'illustration, il était prévu de financer 2 400 ETP dans les EBE en 2023 alors que seulement 2 000 ont été consommés. Le manque de sincérité budgétaire résulte du fait que le fonds ETCLD n'a pallié que depuis peu de temps au manque de détails concernant les prévisions de créations d'emplois dans ses transmissions à la DGEFP. De plus, le fonds n'exerce pas de contre-expertise propre concernant les prévisions reçues des territoires habilités et se limite à une transmission consolidée des données entre les territoires et la DGEFP. En outre, la DGEFP souligne les

faiblesses toujours constatées dans le *reporting* de l'association, et le suivi physico-financier s'il s'est amélioré, fait encore l'objet de délais et de relances régulières.

Ces échanges font peu de place à la réflexion sur les leçons à tirer des pratiques de l'expérimentation, de même qu'aux apports des partenariats conclus avec les grands opérateurs nationaux, en particulier France Travail, dans la perspective notamment de sa réorganisation toujours en cours. La DGEFP s'inscrit dans une logique de contrôle de gestion à même de documenter les données budgétaires qui seront fournies au Parlement le moment venu.

Si la DGEFP assure le suivi de l'expérimentation, en revanche, elle ne l'anticipe pas. Elle l'anticipe d'autant moins qu'elle ne mobilise pas les services territoriaux de l'État, qu'il s'agisse des préfectures de département ou des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (Ddets). Le déficit d'animation territoriale par l'administration centrale, soit directement, soit *via* les échelons régional et départemental de l'État, à mesure que le périmètre de l'expérimentation s'élargit, prive l'État d'un atout essentiel dans sa réflexion sur les évolutions possibles de l'expérimentation et de sa professionnalisation. Les services déconcentrés de l'État n'ont reçu de la part de la DGEFP qu'un *vade-mecum* principalement rédigé par l'association ETCLD, qui n'évoque qu'à la marge le rôle de l'État vis-à-vis des CLE, des EBE et de l'association gestionnaire du fonds en général. De même l'absence d'interprétation harmonisée donnée aux notions de personnes privées durablement d'emploi et de non concurrence des activités, ne laisse aux services comme appui que des documents de travail diffusés sur le site de l'association gestionnaire du fonds, sous sa seule responsabilité⁵⁰. La DGEFP souligne que l'État n'est pas signataire des conventions signées avec les entreprises à but d'emploi ; elle considère que la position en retrait du ministère du travail ne correspond pas à un défaut d'investissement, mais découle du cadre légal incitant à une implication parcimonieuse des Ddets.

L'association ETCLD n'est, en théorie, pas uniquement suivie par la DGEFP. Elle l'est également par la direction générale des collectivités locales (DGCL) *via* le siège qui lui est réservé au conseil d'administration. Cette direction, qui dispose d'une voix consultative, assure un suivi principalement juridique en s'assurant que la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités territoriales est bien respectée. La DGCL prépare sa participation aux conseils d'administration avec la DGEFP et s'en remet à celle-ci sur les positions à prendre au nom de l'État. L'examen des procès-verbaux permet de

⁵⁰ Cf. par exemple : « la privation durable d'emploi », 2020 ; « les activités dites supplémentaires », 2024.

constater la faible participation de la DGCL aux travaux des conseils. Dans ces conditions, son siège au conseil d'administration pourrait être supprimé, puisque les collectivités locales directement concernées sont représentées (départements, communes principalement) *via* leurs associations nationales.

2 - Des partenariats porteurs de confusion avec l'association « Territoires zéro chômeur de longue durée »

Les relations entre les associations ETCLD et TZCLD sont définies dans leurs statuts. À l'association ETCLD, conformément aux deux lois de 2016 et de 2020 et à leurs décrets d'application, la responsabilité de la gestion des crédits publics par délégation de l'État ; à l'association TZCLD, conformément à ses statuts du 6 décembre 2016, la promotion du dispositif au titre de la société civile à travers, en particulier, le conseil apporté aux territoires candidats à l'expérimentation ou labellisés.

Pour autant, il existe une confusion persistante entre les deux associations. Elle est en partie due à une différenciation peu évidente, au premier abord, entre les deux structures à cause de leur constante présence mutuelle sur leurs sites internet respectifs⁵¹, ainsi que dans les conventions de partenariat conjointes avec France Travail ou l'Agefiph, ou encore dans la référence qui est faite à l'association TZCLD dans le *vade-mecum* de la DGEFP à l'attention de ses services, avec même une invitation à s'abonner à la *newsletter* de l'association TZCLD. Elle a été accentuée par leurs interrelations financières, notamment en ce qui concerne :

- le partage des charges liées à l'occupation commune de leur siège administratif situé à Rezé (Loire Atlantique) ;
- la présence de salariés employés à temps partiel dans chacune des deux associations notamment leurs cadres dirigeants ;
- -enfin, la présence de deux administrateurs de l'association TZCLD au sein du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds, qui rend plus difficile la compréhension des responsabilités et du rôle de chacun.

⁵¹ La confusion entre les deux associations est illustrée par le site internet de la Commission européenne concernant l'expérimentation, qui renvoie à la seule association TZCLD et non vers une page du ministère du travail ou de l'association gestionnaire du fonds (appel à projet FSE+ - [Press corner | European Commission](#), renvoyant vers : [Transforming lives and communities : the French 'Territoires Zéro Chômage de Longue Durée' | European Social Fund Plus](#) et vers le site [TZCLD](#)).

3 - Des moyens de fonctionnement en progression mais un service rendu insatisfaisant

L'association gestionnaire du fonds s'est dotée progressivement d'une équipe nombreuse et aux profils diversifiés. Elle entretient un dialogue partenarial régulier avec les acteurs locaux de l'expérimentation, essentiellement les CLE et les EBE, et procède à la publication de nombreuses données dans le réseau des acteurs locaux comme en témoigne la publication régulière de « la météo des territoires ».

Pour autant, l'association gestionnaire du fonds est considérée par nombre de ces acteurs locaux comme éloignée d'eux, ainsi que l'a constaté la Cour lors de ses entretiens. Plusieurs présidents de CLE ont ainsi indiqué que l'association gestionnaire offrait aux acteurs locaux un appui juridique insuffisant, notamment sur la question centrale de la non concurrence des activités, ou encore dans la recherche d'une diversification des financements.

Par ailleurs, et alors que les relations au niveau territorial entre l'expérimentation et l'insertion par l'activité économique sont très hétérogènes d'un territoire à l'autre, les acteurs locaux et principalement les présidents de CLE se retrouvent souvent pris dans un engrenage de relations conflictuelles, faute pour eux d'une régulation nationale efficace.

Enfin, la Cour constate une forte augmentation des moyens alloués par l'État au fonctionnement de l'association ETCLD (cf. tableau n° 5 *supra*), ce qui peut se comprendre dans un contexte de montée en charge de l'expérimentation avec l'habilitation de nouveaux territoires. Cependant, la hausse des postes de rémunération individuels et collectifs de l'association ETCLD (cf. tableau n° 12) interroge davantage, de même que celle liée aux frais de mission des déplacements.

B - Un dialogue insuffisant avec les partenaires publics locaux

1 - Un partenariat territorial incomplet avec France Travail

L'association gestionnaire du fonds a noué des conventions de partenariat avec deux grands opérateurs nationaux de l'emploi, Agefiph et France Travail. Si sa collaboration avec l'Agefiph n'appelle pas de commentaires (cf. *supra*), la qualité du partenariat avec France Travail soulève des interrogations. En effet, la convention signée entre l'association gestionnaire du fonds et France Travail n'a pas donné lieu, comme l'ont indiqué les représentants de l'opérateur au cours de leurs

entretiens avec la Cour, à un travail approfondi qui aurait pourtant pu permettre d'anticiper la place de l'expérimentation dans le déploiement territorial de France Travail à compter du 1^{er} janvier 2024.

Un exemple concret de ce dialogue incomplet tient au rendez-vous annuel manqué entre France Travail et ETCLD et dénommé « *événement national permettant de recenser les pratiques et de les essaimer* ». Cet événement, prévu par la convention précitée, n'a été organisé qu'une seule fois en 2018 n'a jamais été reconduit.

Le déploiement territorial de la convention n'est pas davantage effectif. La Cour a pu constater le manque d'instructions données aux agences locales de France Travail quant à leur place dans l'expérimentation. Cette absence d'instruction, à même de mobiliser et d'orienter les équipes territoriales, a pu entraîner un défaut de consensus dans le regard porté sur l'expérimentation au plan local par les responsables territoriaux de France Travail.

2 - Des partenariats inaboutis : la place des cofinanceurs locaux et des services déconcentrés de l'État dans l'expérimentation

Les cofinanceurs locaux sont essentiellement les communes et les intercommunalités dont elles sont membres. Cette participation prend plusieurs formes : celle d'un soutien financier apporté aux équipes projet pour couvrir leurs charges de fonctionnement et celle d'un soutien à l'EBC en lui ouvrant des débouchés dans ses activités à travers des prestations de sous-traitance (entretien des espaces verts par exemple) ou encore, via les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (Ccas ou Cias), des prestations d'aide à domicile pour les personnes âgées.

Ces différentes formes de prestations revêtent une intensité très variable selon que les territoires concernés sont urbains ou ruraux.

Dans les territoires ruraux visités, la Cour a pu constater que la participation des communes et des intercommunalités implique la mobilisation d'au moins un ETP salarié consacré au suivi et à l'animation de l'expérimentation et ce, outre la mobilisation ponctuelle de personnels territoriaux autres en fonction des besoins. Dans le département de la Nièvre, les cinq territoires expérimentateurs se sont regroupés dans une association dénommée *la Grappe* afin de partager leur expérience et de développer une fonction de conseil mutualisé. Cette association est financée notamment par une contribution des territoires concernés et du département.

L'ensemble des élus concernés et rencontrés ont tous insisté sur l'importance de leur engagement local sans lequel l'expérimentation n'a pas d'avenir.

Le représentant de l'association des maires de France (AMF) fait état d'une position favorable de l'association à l'égard de l'expérimentation dans la mesure où celle-ci intervient le plus souvent sur un sujet extrêmement sensible pour les communes : celui de la prise en charge des personnes exclues socialement. La dimension ascendante de l'expérimentation correspond, de manière générale, aux positions de l'AMF.

Les départements, quant à eux, sont beaucoup plus partagés, entre ceux qui soutiennent de manière inconditionnelle l'initiative comme la Nièvre ou l'Hérault par exemple, et ceux qui, parfois après y avoir adhéré à son début comme le Calvados par exemple, la contestent aujourd'hui. Si les départements considéraient au départ que cette expérimentation était un complément utile des outils classiques de la politique d'insertion, certains d'entre eux ont, selon la DGCL, exprimé par la suite leurs interrogations sur un dispositif dont les règles ont « *changé en cours de route* ». Le motif de cette contestation tient principalement dans l'obligation qui leur est faite de devoir participer au financement du dispositif à hauteur de 15 % de la contribution au développement de l'emploi versée par l'État (cf. chapitre III). Ce passage d'une dépense volontaire des départements ayant choisi d'entrer dans le dispositif lors de la première expérimentation, à une dépense obligatoire pour tous les départements qui accueillent une expérimentation, résulte de la loi du 14 décembre 2020. Cette évolution a suscité beaucoup de critiques. Elle a pu conduire certains départements à refuser de participer aux travaux des CLE, comme le département des Deux-Sèvres par exemple, au motif qu'ils ne trouvaient pas leur place dans la gouvernance locale du dispositif. Le président du département du Calvados observe que sur les 39 membres du conseil d'administration de l'association ETCLD, les départements ne comptent qu'un représentant.

Pour autant, chacun s'accorde à considérer l'intérêt de l'expérimentation car elle permet de renouveler le travail social de proximité grâce à aux démarches « d'aller vers » qui n'existaient pas jusqu'alors, ou encore d'ouvrir aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) une opportunité inédite dans leur insertion sociale et professionnelle. C'est d'ailleurs à dessein que la plupart des services d'action sociale des départements concernés participent à l'identification des personnes susceptibles d'être retenues pour entrer en EBE et à leur suivi individuel une fois recrutées comme salariées.

Quant aux responsables des services territoriaux de l'État, leur regard sur l'expérimentation est très contrasté : bien des préfets, sous-préfets, ou encore des Ddets rencontrés ont fait part de leurs plus grandes

difficultés à trouver leur place dans le dispositif. Les administrations centrales, à commencer par la DGEFP, ne les ont pas réellement mobilisés sur la question, pas davantage qu'elle ne les a tenus informés des crédits délégués aux EBE situées dans leur ressort, même si des efforts récents ont été accomplis vers plus d'informations et de partages entre les services territoriaux et centraux. Par ailleurs, ces derniers ont beaucoup de peine à obtenir les informations nécessaires de la part des acteurs locaux. Quelle que soit la force de leur engagement au service de l'expérimentation, le constat porté par certains d'entre eux peut être amer : ils ne sont pas reconnus comme des acteurs à part entière d'un dispositif pourtant financé à plus de 80 % par l'État mais qui repose sur un dialogue exclusif entre l'association gestionnaire du fonds et la DGEFP.

La gouvernance mise en place en déportant les moyens de pilotage de l'expérimentation sur une structure *ad hoc* a eu le mérite de créer un cadre, des outils, une doctrine qui a pu évoluer au cours des premières années et de l'élargissement de l'expérimentation à de nouveaux territoires. Pour autant cette structuration a eu pour corolaire de tenir très éloignés de la mise en œuvre les services déconcentrés de l'État et de France Travail. De surcroît l'évolution très dynamique des coûts de fonctionnement de l'association gestionnaire du fonds appelle à une remise en question, au terme de cette période expérimentale, du maintien d'un outil national coûteux, alors que pourraient être allouées des ressources directement sur les territoires pour soutenir la coordination des coopérations entre les services déconcentrés et les collectivités.

Dans ce contexte la Cour recommande qu'il soit mis fin à la délégation de la gestion des crédits et du fonctionnement de l'expérimentation à une association extérieure à l'État. La création du « *réseau pour l'emploi* » sur les territoires, issu de la loi du 18 décembre 2023, représente une opportunité : organiser une collaboration effective entre tous les acteurs de l'emploi dans un même territoire, y compris ceux associés à l'expérimentation. Le pilotage des crédits, ainsi que le travail d'habilitation des territoires et de conventionnement avec ces derniers, devraient être confiés à la DGEFP et aux services déconcentrés de l'État, dans le cadre des partenariats instaurés au sein de ces comités, permettant l'inscription de l'expérimentation dans les politiques de droit commun.

La direction du budget, qui partage le constat de la Cour selon lequel la délégation de la gestion à l'association ETCLD génère un certain nombre de difficultés, évoque des leviers de contrôle tels que la qualification de l'association en opérateur de l'État. La Cour considère qu'une telle solution *a minima* ne résoudrait pas le principal problème soulevé par ce choix de gestion, à savoir la trop grande distance de l'association gestionnaire et des expérimentations locales par rapport au réseau pour l'emploi et aux services territoriaux du principal financeur qu'est l'État.

L'association ETCLD quant à elle, fait part de son désaccord sur le fait d'être dessaisie de la gestion du fonds, principalement fondé sur la crainte d'arbitrages budgétaires défavorables et sur son rôle de garant de l'application par les territoires des principes du projet. La Cour considère que le risque d'arbitrages budgétaires existe déjà dans la situation actuelle, et qu'une implication reconnue des services déconcentrés de l'État viserait à garantir, notamment grâce au conventionnement, un bon déploiement de la démarche s'appuyant sur les porteurs de projets locaux. Par ailleurs, nombre de politiques publiques dans le domaine de l'emploi ne sont pas mises en œuvre par des associations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le pilotage national de l'expérimentation a été confié à un fonds doté de la personnalité morale et constitué sous forme d'association, dont le suivi par les administrations de l'État est exercé à minima. Au niveau local, une articulation entre le comité local pour l'emploi et les équipes de direction des entreprises à but d'emploi a été mise en place. D'un côté, l'association gestionnaire du fonds dispose de moyens financiers en forte progression, de l'autre les équipes locales s'appuient sur des engagements souvent bénévoles et des structures fragiles portées par les collectivités. L'association nationale entretient des relations régulières avec ces instances locales, mais le partenariat est insuffisamment formalisé avec les antennes de France Travail et les services déconcentrés de l'État ne trouvent pas leur juste place dans le dispositif, ce qui contribue à un isolement de l'expérimentation. Ce fonctionnement atypique et exorbitant du droit commun a permis de mettre en valeur l'importance de la mobilisation territoriale dans la déclinaison des politiques de l'emploi quand elles s'adressent à des publics qui en sont éloignés. Les résultats de l'expérimentation invitent donc à inscrire ses outils et ses pratiques dans le droit commun des politiques publiques de l'emploi, permettant une mise en œuvre fondée sur un partenariat étroit entre les services territoriaux de l'État et les acteurs locaux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

4. intégrer les comités locaux pour l'emploi issus de l'expérimentation dans les comités pour l'emploi créés au niveau infra-départemental par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi (ministère du travail et de l'emploi, 2025) ;
 5. proposer au Parlement de confier désormais la gestion des fonds et la mise en œuvre de l'expérimentation directement au ministère du travail et aux services territoriaux de l'État, et de les inscrire dans des contrats avec les cofinanceurs locaux. (ministère du travail et de l'emploi, 2025 / 2026) ;
 6. définir sans tarder une vision stratégique du dispositif et de son articulation avec d'autres dispositifs de soutien aux personnes éloignées de l'emploi et donner des orientation concrètes aux services déconcentrés et aux préfets sur la participation de l'État à la mise en œuvre et au suivi de l'expérimentation sur le terrain. (ministère du travail et de l'emploi, 2025).
-

Chapitre III

Un déséquilibre financier à assumer

Le déséquilibre financier de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » est patent. Le modèle de l'expérimentation est en débat depuis l'origine, notamment en raison de critiques concernant sa neutralité budgétaire. Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) de 2019 tend à montrer que les économies induites par l'expérimentation sont plus faibles qu'escomptées. En outre, l'augmentation significative des financements publics de l'expérimentation et des coûts de gestion de l'association ETCLD a contribué à un dépassement notable du coût prévu en 2015, soit quelque 18 000 €

Malgré une hausse significative de leur chiffre d'affaires, partiellement due à l'augmentation de leur nombre, les entreprises à but d'emploi sont financièrement en déséquilibre. Toutefois, il importe, pour juger de leur viabilité financière, de tenir compte du fait qu'elles sont confrontées à des contraintes spécifiques importantes. Leur dépendance aux subventions publiques est extrêmement élevée et tend à s'accroître, malgré une réduction relative des subventions d'État, compensée par une augmentation des contributions départementales.

I - Le débat sur les enjeux budgétaires de l'expérimentation

L'expérimentation a été pensée et conçue par ses promoteurs comme devant être neutre budgétairement grâce à l'activation des « *dépenses passives* » d'indemnisation et des coûts du chômage de longue durée. Pour autant, cette neutralité est discutée tandis que les coûts générés

par les coûts de fonctionnement de l'association ETCLD, à laquelle a été déléguée la gestion du fonds d'expérimentation, doivent être pris en compte. La gestion de l'association ETCLD peut d'ailleurs être discutée sur plusieurs points et ce, alors que des tensions avec d'autres politiques d'insertion dans l'emploi tendent à se manifester.

A - Un principe initial de neutralité budgétaire non vérifié

1 - L'évaluation du coût de chômage de longue durée par ATD Quart Monde en 2014

Le choix fondamental à l'origine de l'expérimentation réside dans l'activation des « *dépenses passives* » d'indemnisation du chômage de longue durée. Patrick Valentin, l'un des initiateurs de l'expérimentation, l'explique très clairement : « *C'est donc le deuxième changement que nous avons proposé. Ce changement s'est intitulé "activation des dépenses passives". L'argent est disponible, utilisons-le pour compenser l'exclusion du marché du travail, redirigeons ces moyens et expérimentons.* »⁵² Une note de présentation de l'expérimentation publiée par ATD Quart Monde le 1^{er} juin 2014 précise qu'une « *étude macro-économique [...] évalue le coût pour la collectivité nationale du chômage d'exclusion à un peu plus de 15 000 euros par personne et par an.* » Cette étude, qui sera finalement publiée en 2015 puis actualisée en 2017, a été réalisée par Denis Prost, membre d'ATD Quart Monde. Elle vise à chiffrer les dépenses et manques à gagner pour la collectivité publique induits par le chômage de longue durée⁵³.

Les dépenses publiques prises en compte sont les dépenses inscrites dans les budgets de l'État, de France Travail et des collectivités territoriales et directement liées à la privation d'emploi du public cible, qu'elles soient orientées sur l'emploi (indemnités chômage, fonctionnement de France Travail, coût des emplois aidés, formation des demandeurs d'emploi), ou à caractère social (revenu de solidarité active - RSA, allocation adultes handicapés -AAH, aide personnelle au logement - APL). Les manques à gagner en impôts et cotisations sociales consistent en les pertes d'impôts (taxe d'habitation, taxe sur la valeur ajoutée - TVA, cotisation sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale) ou de

⁵² Cf. Patrick Valentin, L'Assurance-emploi, Chronique Sociale, p. 19.

⁵³ Cf. ATD Quart Monde, Étude macroéconomique sur le coût de la privation d'emploi, 2015.

cotisations induites par la privation d'emploi (cotisations sociales sur les bas salaires non exonérées) et concernent l'État, les caisses de sécurité sociale et les organismes complémentaires, ainsi que l'Unedic. Enfin, les coûts indirects ou induits résultant de la privation d'emploi ressortent des conséquences sociales du chômage de longue durée en matière de logement, de santé, de sécurité ou de protection de l'enfance. Elles sont plus délicates à estimer que les deux précédents types de dépenses car elles reposent essentiellement sur des hypothèses issues d'études qualitatives.

Le total de ces dépenses, manques à gagner et coûts représente ce que la société consacre aux personnes en situation de précarité ou de chômage d'exclusion et qu'elle peut rediriger vers le financement de l'expérimentation. Deux fourchettes de coûts sont retenues : une première, issue directement des hypothèses de l'étude (hypothèse basse) ; une seconde, reposant sur des hypothèses plus volontaristes (hypothèse haute). Selon l'hypothèse basse, le coût du chômage de longue durée s'établissait à 16 027 € en 2017, contre 18 896 € pour l'hypothèse haute.

Tableau n° 6 : coût du chômage de longue durée estimé par ATD Quart Monde

<i>2017, en Md€ sauf indication contraire</i>	Hypothèse basse	Hypothèse haute
<i>Coûts directs</i>	19,05	22,87
<i>Manques à gagner</i>	15,03	15,03
<i>Coûts indirects</i>	8,7	12,54
<i>Total</i>	42,78	50,44
<i>Nombre de personnes prises en compte</i>	2 669 390	2 669 390
<i>Total par personne (en €)</i>	16 027	18 896

Source : ATD Quart Monde, Étude macro-économique sur le coût de la privation d'emploi, 2015

Le montant de 18 000 € par personne, soit un montant équivalent à 101 % du montant brut horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), sera retenu pour déterminer le montant de l'aide au poste versée par l'État dans le cadre de la convention d'objectif et de moyens signés par l'État et l'association ETCLD et de l'arrêté du 29 décembre 2016 fixant le montant de la participation de l'État. L'annexe financière pour 2017 à la convention prévoit que le financement de l'État s'élève à 13 467 382 € pour 750 équivalents temps plein (ETP) (correspondant aux salariés privés d'emploi embauchés), soient 17 957 € par personne et par an.

Ce montant proche de 18 000 € permet à ses promoteurs de souligner la neutralité budgétaire de l'expérimentation : si le montant de l'aide apportée par l'État à la création d'emplois et à l'embauche de personnes durablement privées d'emploi est égal au coût du chômage de longue durée pour la collectivité, le dispositif atteint, en effet, la neutralité budgétaire.

2 - Sa critique par le rapport des inspections de 2019

Le rapport de l'IGF et de l'Igas publié en octobre 2019 critique le chiffrage du coût du chômage de longue durée, ce qui lui permet de remettre en cause la neutralité budgétaire de l'expérimentation.

Le rapport des deux inspections, contrairement à l'étude d'ATD Quart Monde, repose sur l'examen de la situation contrefactuelle des bénéficiaires en l'absence d'expérimentation. Autrement dit, il s'agit de « *comparer la valeur ou l'état de certaines variables observées pour les populations auxquelles la politique s'applique avec ces mêmes valeurs ou états dans l'hypothèse où cette politique ne s'applique pas. [...] Cette comparaison doit permettre de mesurer ce qui, dans les évolutions constatées, est dû à la politique en question et non à d'autres facteurs ayant pu affecter les variables d'intérêt* »⁵⁴. Le rapport tend à montrer que les gains directs pour les finances publiques (économies et recettes directes ou individualisables) s'élèvent environ à 5 000 € par personne et par an se décomposant en 2 600 € d'économies directes en prestations sociales et chômage et 2 400 € de recettes directes en divers impôts et taxes. Le rapport ne prend pas en compte les coûts indirects du chômage de longue durée qu'il estime être difficiles à mesurer, ce qui est non contestable, mais également non totalement attribuables au chômage de longue durée, ce qui l'est moins. Les inspections soulignent qu'il n'est pas possible de considérer que les coûts attribués au chômage par ATD Quart Monde et retenus dans le cadre de l'expérimentation (environ 18 000 €) soient automatiquement et économisés dans leur totalité par un retour en emploi⁵⁵. La Cour considère

⁵⁴ Idem, p. 20.

⁵⁵ ETCLD a répondu à cette analyse en lui reprochant sur un plan méthodologique d'avoir majoré le coût budgétaire de l'expérimentation, en pérennisant les dotations d'amorçage alors que celles-ci n'ont pas vocation à l'être, ou en omettant l'impact positif des reclassements directs provoqués par la démarche, avant même d'avoir pu intégrer une EBE. Des biais avaient été initialement identifiés comme la complexe prise en compte des non-recours (46 % des salariés en EBE retenus dans cette évaluation n'étaient pas inscrits à France Travail ou auprès de la caisse d'allocations familiales (Caf), cette information manquante fragilisant intrinsèquement toute évaluation) ou la prise en compte des prestations sociales par ETP et non par individu.

que les inspections écartent trop radicalement les externalités induites par la remise en emploi des chômeurs de longue durée et les économies qu'elle entraîne. Ces externalités existent, comme les observations de terrain de la Cour le montrent (cf. annexe 6), même si elles sont parfois difficiles à quantifier⁵⁶.

3 - L'augmentation du montant de la contribution au développement de l'emploi et de son niveau moyen par ETP

Le montant de la subvention de l'État, la contribution au développement de l'emploi (CDE) et son niveau moyen par ETP, est fixé chaque année par arrêté dans une fourchette allant de 102 % à 53 % du Smic brut par ETP. Initialement fixée à 102 %, cette contribution a été ramenée en 2023 à 95 % soit 19 486 €. À ce montant s'ajoute une dotation d'amorçage (montant forfaitaire versé une fois pour chaque ETP créé) correspondant à 30 % du Smic brut annuel. Depuis la loi de 2020, la participation des départements (auparavant facultative) est fixée à un minimum de 15 % de la CDE apportée par l'État.

La CDE a connu une augmentation importante en 2022 (+66 %) puis en 2023 (+84 %) sous l'effet des recrutements prévus et réalisés. Cette augmentation s'est traduite par une hausse sensible du montant moyen par ETP de 17 610 € en 2017 à 20 834 € en 2023 (+18 %) qui l'éloigne donc du coût estimé par ATD Quart du chômage de longue durée et, par voie de conséquence, de la neutralité budgétaire de l'expérimentation. Par ailleurs, l'augmentation de la CDE s'explique d'une part par l'évolution du taux de prise en charge par l'État, fixée à 102 % du Smic entre 2021 et 2023 avant d'être ramenée à 95 % à partir de 2024 (cf. *infra*) et, d'autre part, par l'augmentation du Smic sur la période résultant de la hausse de l'inflation constatée.

⁵⁶ Les travaux en cours du comité scientifique devraient permettre d'apporter une réponse, au moins partielle, à cette question des externalités.

Tableau n° 7 : financement public de l'expérimentation

En M€	Financement par l'État*	Financement par les départements
2017	5,78	0,20
2018	10,59	0,63
2019	12,30	0,93
2020	12,80	0,96
2021	12,71	1,35
2022	24,40	2,77
2023	41,45	5,11
2024	57,1	7,49

Source : ETCLD données de gestion et comptes annuels et exécution budgétaire 2024 de la mission Travail et emploi du budget de l'État

* Y compris fonds d'amorçage versés directement aux EBE de 2017 à 2020.

Tableau n° 8 : montant de la contribution au développement de l'emploi (CDE, part État) par ETP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CDE (en milliers d'€)</i>	3 399	8 205	9 796	10 087	11 113	18 499	34 064
<i>Nombre moyen ETP financés</i>	193	446	565	575	600	927	1 635
<i>CDE par ETP (en €)</i>	17 610	18 396	17 338	17 543	18 522	19 956	20 834

Source : Cour des comptes, d'après les comptes annuels d'ETCLD et ses éléments de gestion

Il est possible de projeter à l'horizon 2030 l'évolution de la CDE versée par l'État et les départements en retenant les deux hypothèses suivantes : la CDE versée par ETP est figée à son niveau de 2023, niveau arrondi par commodité de calcul à 21 000 € ; est considéré que le nombre d'ETP financés augmente de 250 unités par an de 2024 à 2030, ce qui correspond à peu près au rythme moyen d'augmentation de ces emplois entre 2017 et 2023 (240). Sous ces hypothèses, prudentes, la CDE s'établirait à 96,6 M€ en 2030 contre 34,1 M€ en 2023, ce qui correspond à un tassement du taux de croissance annuel moyen de la CDE entre 2023 et 2030 à 1,1 % contre 1,4 % entre 2017 et 2023.

Tableau n° 9 : projection à 2030 de la contribution au développement de l'emploi (CDE) par ETP

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
CDE (en M€)	65,1	70,35	75,6	80,85	86,1	91,35	96,6
Nombre moyen ETP financés	3 100	3 350	3 600	3 850	4 100	4 350	4 600
CDE par ETP (en €)	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000	21 000

Source : calculs Cour des comptes

La Cour constate que la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) n'a pas réalisé de projections chiffrées, ces dernières relevant pourtant de sa responsabilité dans le cadre de l'élaboration des projets de lois de finances.

4 - La nécessaire prise en compte des coûts de gestion de l'expérimentation

Le coût d'un emploi financé sur fonds publics dans le cadre de l'expérimentation doit tenir compte des frais de gestion de l'association ETCLD à la suite du choix de déléguer la gestion des crédits budgétaires à cette dernière. Ces coûts intègrent les éléments suivants : la subvention d'État au fonctionnement de l'association, le financement de la contribution au développement de l'emploi (parts de l'État et des départements), la dotation d'amorçage versée par l'État aux EBE, les compléments temporaires d'équilibre ainsi que deux subventions temporaires versées en 2019 par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) (12 000 € au profit du développement du système d'information de l'association) et l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) (25 000 €).

Tableau n° 10 : coût public complet et par ETP de l'expérimentation

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds publics versés à ETCLD (en M€)	3,98	9,22	11,25	11,56	14,10	27,26	46,64
Nombre moyen d'ETP financés	193	446	565	575	600	927	1 635
Coût moyen par ETP pour les finances publiques (en €)	20 644	20 689	19 912	20 090	23 487	29 393	28 526

Source : Cour des comptes d'après les comptes annuels d'ETCLD et ses éléments de gestion

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le coût public par ETP a augmenté de 20 644 € à 28 526 € en 2023, soit de 38 % en six ans. Cette augmentation amène deux remarques : d'une part, les coûts de gestion de l'expérimentation ont fortement augmenté, d'autre part, le coût par ETP, ressortant à 28 526 € en 2023 s'éloigne considérablement du coût estimé par ATD Quart Monde du chômage de longue durée (environ 18 000 €, soit un écart supérieur à 58 %), ce qui remet fortement en question la neutralité budgétaire supposée de l'expérimentation.⁵⁷

La croissance du budget de fonctionnement de l'association ETCLD explique en partie l'augmentation du coût public par ETP de l'expérimentation. Alors que les coûts de fonctionnement de l'association représentaient 4,1 % du coût public de l'expérimentation en 2017, cette part s'établissait à 6,6 % en 2023. Le choix de recourir à une association pour gérer les fonds de l'expérimentation a donc un coût, que l'on peut estimer à un peu moins de 1 700 € par ETP financé, proche de celui de la direction du budget.

Le budget de l'association est négocié avec la DGEFP et fixé dans les annexes annuelles de la convention d'objectifs et de moyens (COM) selon les conditions prévues à l'article 10 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021. Les moyens accordés à l'association de gestion du fonds ont été suffisants pour l'accompagner et répondre aux objectifs assignés au titre de la deuxième loi expérimentale. Celle-ci impliquait une très forte augmentation de l'activité d'instruction du fonds mais également la mise en place d'un outil de pilotage financier répondant à une des recommandations formulées dans le dernier bilan du comité scientifique pour lui confier « *la possibilité de collecter des données individuelles à des fins de suivi, pilotage, contrôle et évaluation*⁵⁸ ».

⁵⁷ Avec une méthode différente, ETCLD abouti à une estimation du coût budgétaire par ETP proche de celle de la Cour (26 401 €). De son côté, la direction du budget aboutit également à une estimation proche (27 093 € par ETP en 2024). Il paraît prudent d'attendre les conclusions du conseil scientifique pour prendre éventuellement en considération les économies et recettes induites par l'expérimentation.

⁵⁸ Cf. article 11-VI de la loi du 14 décembre 2020 et article 30 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

**Tableau n° 11 : budget de fonctionnement de l'association ETCLD
(en M€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Budget</i>	0,10	0,38	0,39	0,47*	0,47	1,17	2,18*	2,83	3,10
<i>Réalisé</i>	0,10	0,38	0,41	0,44	0,49	1,19	1,96	2,63	
<i>dont</i>									
- <i>Locations</i>	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,04	0,05	0,11	
- <i>Frais de mission</i>	0,01	0,05	0,04	0,04	0,02	0,04	0,09	0,15	

Source : ETCLD, Contrats d'objectifs et de moyens (COM) et avenants, comptes annuels.
Les montants prévus dans les budgets sont revalorisés par avenants rectificatifs en cours d'année.

Pour répondre à ses missions, l'association ETCLD a accéléré ses recrutements à compter de 2021⁵⁹, induisant une forte augmentation de sa masse salariale (70 % des charges de fonctionnement).

Tableau n° 12 : masse salariale et effectifs de l'association ETCLD

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Masse salariale (M€)*</i>	0,02	0,23	0,29	0,33	0,41	0,89	1,38	1,90
<i>Nombre de salariés</i>	2	5	10	11	11	17	30	34

* Agrégation des salaires et charges sociales.

Source : ETCLD, comptes annuels et journaux de paie, registre du personnel

Le personnel est installé au siège de l'association à Rezé mais aussi dans des bureaux à Paris dont les coûts sont presque équivalents, pour une superficie bien inférieure. Ces dépenses de locations ont fortement augmenté au cours de la période car il a fallu trouver des locaux dimensionnés aux nouveaux effectifs de la structure. Le siège est loué pour 5 568 € par mois en 2023, déduction faite de la quote-part imputée à l'association TZCLD ; les bureaux parisiens sont loués pour 4 014 € par mois en 2023⁶⁰, soit un coût moyen de 485 € par mètre carré et par an, supérieur à la moyenne du marché dans l'arrondissement concerné.

Sous l'effet principalement de l'augmentation de son activité, des postes du budget de fonctionnement d'ETCLD ont fortement augmenté, notamment pour ce qui se rattache aux frais de mission. L'examen par la Cour des dépenses de l'association, à partir de sondages sur les années

⁵⁹ 12 recrutements en 2021, 17 en 2022 et 12 en 2023 contre 2 en 2019 ou 2020.

⁶⁰ Ce loyer a fait l'objet d'une revalorisation en 2024.

2022-2024, n'a pas conduit à constater de dépenses somptuaires. Toutefois, la croissance accélérée de l'activité d'ETCLD n'ayant pas fait l'objet d'un encadrement particulier, des dysfonctionnements ont été constatés et nécessitent des mesures correctrices, notamment sur les points suivants.

Les justificatifs de dépenses sont très insuffisamment documentés et empêchent le suivi analytique des dépenses. Il est nécessaire que les pièces justificatives soient accompagnées de leur objet et permettent de tracer l'engagement de la dépense⁶¹ ; afin de clarifier les responsabilités.

Malgré sa qualité d'adjudicateur et les obligations qui lui incombent à ce titre, l'association ETCLD s'est affranchie des règles de la commande publique quand elle a décidé de recourir à une entreprise nouvellement créée dirigée par un auto-entrepreneur, pour développer son outil de pilotage financier et de gestion des données⁶². Au regard des montants acquittés (205 523 € en 2023 après 120 420 € en 2022⁶³), sans fixation de limite⁶⁴, et de son financement exclusivement sur fonds publics⁶⁵, ETCLD doit régulariser sa situation contractuelle, d'autant que les factures de cette société donnent très peu d'informations sur la nature de ses prestations et le nom de ses intervenants. La reconduction tacite du contrat, sans limitation de durée dès lors qu'il n'est pas dénoncé, est également irrégulière.

Enfin, sans délégation de pouvoirs, la direction de l'association a pris un risque important en confiant le développement de son outil stratégique de pilotage d'une politique de l'emploi à une entreprise qui revendique de développer des logiciels pour des PME et des *startups* sans que son conseil d'administration ait été associé à sa sélection⁶⁶. Le montant prévu pour cet outil n'étant pas clairement identifié, les dépenses sont

⁶¹ Pour de nombreuses opérations, les écritures comptables sont mieux renseignées que la pièce elle-même.

⁶² Le contrat a été conclu le 2 juin 2022 alors que cette société par actions simplifiée à capital variable a été créée le 18 mai 2022. Préalablement, le fonds a travaillé avec un développeur indépendant entre le 2 février 2022 et le 29 avril 2022, sans contrat, avant que celui-ci ne soit désigné comme sous-traitant du titulaire de ce contrat.

⁶³ Début septembre 2024, le fonds avait été facturé à hauteur de 162 663 € au titre de l'année en cours.

⁶⁴ Seul un taux journalier de rémunération est prévu au titre de la rémunération des prestations fournies.

⁶⁵ L'association ETCLD est sous le contrôle de la DGEFP dans le cadre de la négociation des conventions annuelles et ses missions d'intérêt général sont prévues par les textes, ce qui renforce sa qualité d'adjudicataire.

⁶⁶ Il n'a pas été possible d'identifier dans les procès-verbaux du conseil d'administration d'ETCLD une délibération en ce sens.

susceptibles de se maintenir et de devenir ainsi récurrentes dans le fonctionnement du fonds. Sur le plan comptable, les sommes investies au titre de cet outil ne sont pas immobilisées et ne figurent pas à l'actif de l'association ETCLD. Cette option⁶⁷ a un impact sur l'exercice budgétaire qui ne distingue pas ses charges courantes de ses investissements.

La Cour invite l'association de gestion du fonds à se mettre sans délai en conformité avec le code de la commande publique. Celle-ci a déclaré avoir engagé depuis fin 2024 des mesures correctrices à ce titre.

En réponse aux critiques de la Cour sur la justification très insuffisante des notes de frais de ses salariés, ETCLD a rédigé une note interne pour leur rappeler les conditions de leur remboursement ainsi que leur traçabilité par rapport aux missions concernées. Il annonce qu'il va également mettre en place une comptabilité analytique pour mieux les suivre mais également distinguer les dépenses imputables aux salariés de celles des administrateurs. En revanche, pour ces derniers, une déclaration sur l'honneur que leurs frais ne sont pas remboursés par ailleurs n'est pas encore intégrée dans les procédures à mettre en œuvre⁶⁸.

Enfin, les rémunérations des personnels enregistrent des progressions importantes. Elles sont en outre directement décidées par le président de l'association sur proposition de la directrice générale et de son adjointe, sans validation par le conseil d'administration⁶⁹. À ce manque de transparence s'ajoute une information lacunaire et erronée dans les annexes des comptes annuels d'ETCLD qui affirment qu'il « *n'est pas versé de rémunération et avantage en nature [à ses] dirigeants de droit* », contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif⁷⁰. Les comparaisons placent par ailleurs

⁶⁷ Dans son règlement du 10 novembre 2023 sur les solutions informatiques, l'autorité des normes comptables révise les règles applicables aux logiciels et sites internet en précisant qu'une partie de ces dépenses sont à immobiliser si la solution produit des avantages économiques futurs (par son utilité) et si elle est utilisée pendant plus d'un exercice, ce qui est le cas en l'espèce.

⁶⁸ Comme cela peut exister par exemple dans des organisations paritaires.

⁶⁹ Pour ces salariées, le niveau de rémunération est décidé par le président sans débat formalisé devant le conseil d'administration.

⁷⁰ Cet article dispose que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* », soit pour ETCLD : 218 258 € en 2022 ou 225 287 € en 2023.

le fonds dans la moyenne haute⁷¹ des pratiques salariales de l'économie sociale et solidaire (ESS) et les trajectoires constatées sur les dernières années appellent à une certaine vigilance au regard des contraintes budgétaires pesant sur les acteurs de l'insertion par l'activité économique.

Les pouvoirs du président sont définis à l'article 11 des statuts de l'association, dont la rédaction, assez générale, lui attribue des compétences élargies⁷², de moins en moins adaptées à une structure qui s'est beaucoup renforcée pour porter des enjeux financiers de plus en plus importants. La Cour invite l'association ETCLD à se doter sans délai d'un règlement intérieur pour mieux cadrer les modalités de son organisation et de son fonctionnement, sans que celles-ci dépendent du seul pouvoir de son président, et à annexer à ses comptes annuels le montant total des trois plus hautes rémunérations du personnel. Ce règlement intérieur donnerait alors l'occasion de compléter les statuts sur divers points qui n'avaient pas été anticipés, ou alors insuffisamment, lors de la création du fonds⁷³. Le fonds déclare s'être engagé depuis fin 2024 à régulariser et corriger ses procédures et son organisation pour se mettre en conformité avec les textes.

Dans le contexte d'incertitude sur la neutralité de l'expérimentation et de ses coûts, la Cour recommande qu'une évaluation de ces derniers soit effectuée régulièrement par le ministère chargé de l'emploi, avec l'appui des acteurs interministériels compétents, pour fixer au niveau le plus juste possible la CDE.

B - Les tensions entre l'expérimentation et les autres politiques d'insertion dans l'emploi

1 - Des dépenses budgétaires modestes mais un coût par emploi supérieur à celui de dispositifs comparables

L'expérimentation s'inscrit dans le cadre des politiques d'emploi dites « *actives* », dont l'objectif est de favoriser le retour à l'activité professionnelle. À ce titre, elle peut être comparée aux autres dispositifs

⁷¹ Au regard du « Baromètre des salaires de l'ESS et de l'économie à impact », édition 2024, les rémunérations des cadres de direction et responsables d'ETCLD sont supérieures de 10 % à 20 % aux moyennes du secteur de la lutte contre l'exclusion et la précarité et inférieures de 10 % pour les personnels administratifs et chargés de mission.

⁷² Le président informe son conseil d'administration sur la mise en œuvre du projet associatif, la gestion administrative, budgétaire, financière et comptable ainsi que de la gestion des ressources humaines et de la gestion du personnel ou de la gestion et du suivi des conventions liées à la mise en œuvre de l'expérimentation (avec la possibilité de les déléguer à la directrice générale). Cf. procès-verbal du conseil d'administration du 25 mars 2024.

⁷³ Par exemple, les comptes annuels de l'association étaient approuvés par le bureau du fonds, et non par son conseil d'administration, jusqu'à une mise à jour de ses statuts en 2023.

poursuivant des objectifs proches tels que les contrats aidés (contrat initiative emploi, emplois francs, parcours emploi compétences), les entreprises adaptées aux spécificités des personnes en situation de handicap (entreprises adaptées, établissements ou services d'aide par le travail) ou encore l'IAE.

L'expérimentation est financée sur le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, action 3 « Accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail – Fonds d'inclusion dans l'emploi », sous l'intitulé « 03.05 Autres structures d'insertion dans l'emploi » du budget de l'État. Le montant a été fixé à 68,6 M€ dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, réhaussé par amendement à 79 M€. Ce montant est à résigner dans le contexte plus général des politiques en faveur de l'emploi mobilisant, selon la Dares, 178,7 Md€ en 2022⁷⁴.

**Tableau n° 13 : détail de l'action 3 du programme budgétaire 102
Accès et retour à l'emploi (crédits de paiement en M€)**

<i>Objet</i>	Montants dépensés en 2024
<i>03.01 Contrats aidés</i>	312,9
<i>03.02 Insertion par l'activité économique (IAE)</i>	1 369,7
<i>03.03 Exonérations liées à l'IAE</i>	15,0
<i>03.04 Inclusion dans l'emploi des personnes en situation de handicap</i>	505,8
<i>03.05 Autres structures d'insertion dans l'emploi</i>	64,2
<i>03.06 Exonérations liées aux structures agréées</i>	10,0
<i>Total action 3</i>	2 277,6
<i>Total programme 102</i>	7 049,4

Source : Cour des comptes

La direction du budget a comparé pour l'année 2024 le coût budgétaire par ETP de TZCLD à ceux d'autres dispositifs. Il en ressort que le coût par ETP de TZCLD est assez proche de celui des ateliers et chantiers d'insertion et très supérieur aux autres dispositifs.

⁷⁴ Cf. Dares, 2024, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/depenses-en-faveur-de-lemploi-et-du-marche-du-travail-en-2022>.

Tableau n° 14 : coût par ETP de différents dispositifs d'insertion dans l'emploi (2024) (en €)

Dispositif	Coût par ETP
<i>TZCLD</i>	27 093
<i>Ateliers et chantiers d'insertion</i>	23 458
<i>Associations intermédiaires</i>	1 587
<i>Entreprises d'insertion</i>	12 218
<i>Entreprises de travail temporaire d'insertion</i>	4 688
<i>Entreprises d'insertion par le travail indépendant</i>	6 443
<i>Entreprises adaptées</i>	18 186

Source : direction du budget

Tableau n° 15 : dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2022

<i>Politiques en faveur de l'emploi : 178,7 Md€</i>				
	Pour inciter à l'embauche	Pour soutenir le revenu en cas d'absence d'emploi ou de réduction d'activité	Pour former	Pour inciter à l'activité
<i>Champ de la publication</i>	87,7 Md€ (49 % des dépenses) Allégement de cotisations Aides sectorielles et géographiques Contrats aidés	45,6 Md€ (26 % des dépenses) Allocations chômage Activité partielle Préretraite	27,7 Md€ (16 % des dépenses) Alternance Contributions légales des entreprises pour la formation Formations des régions et de France Travail	11,1 Md€ (6 % des dépenses) Prime d'activité Aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE)
		Pour accompagner les personnes en recherche d'emploi : France Travail, missions locales 6,5 Md€ (3 % des dépenses)		
<i>Hors du champ de la publication</i>	Autres aides aux entreprises non centrées sur l'emploi	Revenu de solidarité active (RSA)	Formation des agents de la fonction publique Formation issue des versements volontaires ou conventionnels des entreprises ou financés par les ménages	Autres aides à la création d'entreprise

Source : Dares, *Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2022, juillet 2024*

La Cour partage l'analyse de la DGEFP, qui relève la contradiction entre le caractère limitatif des crédits budgétaires votés en lois de finances et le financement des EBE. En principe, rien ne s'oppose à ce que l'association

gestionnaire du fonds demande la labellisation de territoires supplémentaires dont le financement par l'État excéderait le montant des crédits votés en loi de finances. Certes, dans un tel cas de figure, la DGEFP pourrait s'opposer à la labellisation des territoires considérés mais l'intensité du *lobbying* des promoteurs de l'expérimentation pourrait mettre l'administration en difficulté.

De ce point de vue, la Cour considère qu'une reprise du pilotage de l'expérimentation par la DGEFP donnerait des marges de manœuvre au délégué général, responsable du programme 102, qui pourrait utiliser les possibilités qu'offre la fongibilité asymétrique⁷⁵ entre ses crédits budgétaires. En effet, les crédits inscrits au profit de l'expérimentation figurent au titre 6 des dépenses d'intervention, qui pourraient donc être abondées.

En termes de financement, l'expérimentation engage des dépenses budgétaires modestes en comparaison, par exemple, avec l'IAE laquelle bénéficie d'un budget de 1,5 Md€ en 2024. D'autres dispositifs tels que les contrats aidés et les entreprises adaptées bénéficient également de financements publics substantiels. En 2024, le budget de l'État prévoit que 66 700 parcours emploi compétences et 15 000 contrats initiative emploi jeunes seront conclus, pour un budget total de 209,5 M€. Concernant les entreprises adaptées, le soutien aux 29 729 ETP en 2024 mobilise 465,4 M€⁷⁶.

Bien que l'expérimentation soit une initiative innovante en matière d'insertion par l'emploi, elle se distingue par la faiblesse de ses effectifs en comparaison à des dispositifs comme l'IAE (1635 emplois financés en 2023 contre 173 000 pour l'IAE). Toutefois, sa spécificité réside dans l'approche territoriale et son organisation autour d'une gestion associative, qui en font une expérimentation singulière au sein des politiques publiques de l'emploi en France⁷⁷.

La Cour a pu constater deux types de réactions assez antagonistes des acteurs de l'IAE : certains sont très impliqués dans le développement de l'expérimentation et souhaitent favoriser toutes les synergies et coopérations avec leurs réseaux ; d'autres se sentent menacés et peuvent afficher des réactions d'hostilité forte quant au développement de ce modèle qui bouscule un certain nombre de fondamentaux, en particulier la notion de parcours et d'évaluation au regard du pourcentage de sorties en emploi classique.

⁷⁵ La fongibilité asymétrique désigne la possibilité pour un gestionnaire public d'utiliser des crédits de personnel pour financer d'autres types de dépenses tandis que l'inverse est interdit.

⁷⁶ Projet de loi de finances pour 2024 : Travail et emploi - Sénat. (2023, 23 novembre). Sénat. https://www.senat.fr/rap/a23-131-6/a23-131-6_mono.html.

⁷⁷ Le financement de l'embauche des quelques deux millions de chômeurs de longue durée dans des EBE, hypothèse que ne retient pas la Cour, remettrait en cause ce constat.

Certaines têtes de réseaux de l'IAE, comme des acteurs rencontrés sur les territoires, précisent les sujets sources de tensions avec l'expérimentation : un sentiment d'injustice face à ce qui est considéré comme une inégalité de traitement concernant le fonctionnement général des structures (outre la différence du montant de l'aide au poste) : les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) doivent répondre à des critères d'éligibilité et des obligations de formation ; la part modulable de leur financement est suspendue à la qualité de la sortie ; des normes sont posées en matière d'encadrement obligatoire (salariés permanents non financés), alors que les EBE peuvent financer sur l'aide au poste 10 % de leurs emplois.

Si au début de l'expérimentation, les personnes privées durablement d'emploi étaient très majoritairement orientées vers l'EBE, l'accompagnement évolue vers des recherches alternatives, en particulier parce que les capacités d'embauche des EBE s'amenuisent. Les parcours d'accompagnement prennent tout leur sens. De nombreuses personnes bénéficient d'un accompagnement de la part des CLE sans pour autant se retrouver parmi les effectifs des EBE. Selon la direction de l'association ETCLD, ce nombre serait estimé à 9 030 personnes. Mais comme le souligne la note d'étape du comité scientifique d'octobre 2024, les données nécessaires permettant de rendre compte de ce travail d'accompagnement ne sont pas disponibles, l'association ne les ayant pas recueillies : « *la prise en compte de ces volontaires du début à la fin de leur accompagnement (embauche incluse) permettrait d'analyser plus largement les effets potentiels de l'expérimentation, qui ne se limitent pas à l'entrée de salariés dans l'EBE* »⁷⁸. Les échanges de la Dares avec les territoires permettent de confirmer que le repérage des volontaires n'est que partiel. Un bilan de la couverture est en cours de réalisation par la Dares et ETCLD. Par ailleurs, ETCLD améliore son suivi des volontaires par le biais de leurs numéros d'identification au répertoire de l'Insee (Nir), afin qu'une première analyse puisse être prise en compte dans l'évaluation publiée à l'été 2025.

À l'aune de ces constats, la finalité ne peut être durablement la création de nouvelles EBE, mais le renforcement de l'offre de services sur le territoire afin, notamment, de mieux coordonner l'orientation des personnes entre les différents dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et en emploi.

⁷⁸ Cf. Dares, *op. cit.* p. 50.

2 - Les tensions politiques sur le financement de l'expérimentation

Le projet de loi de finances pour 2024 prévoyait 68,6 M€ en faveur de l'expérimentation. Après une intense activité de lobbying, menée notamment par l'association TZCLD, un amendement a permis de rehausser ces crédits à hauteur de 79 M€.

Conformément à l'article 24 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 pris en application de la loi du 14 décembre 2020, le Gouvernement souhaitait faire baisser le montant de la CDE. Cet article dispose, en effet, que « *le montant de la contribution au développement de l'emploi pris en charge financièrement par l'État correspond, pour chaque équivalent temps plein recruté dans le cadre de l'expérimentation, à une fraction, comprise entre 53 % et 102 %, du montant brut horaire du salaire minimum de croissance* ». Le projet annuel de performance du programme 102 précise qu'afin de « *poursuivre la montée en charge dans les territoires participant à l'expérimentation, le financement de 2 889 ETP est prévu au 31 décembre 2024* » et que le projet de loi de finances « *retient une CDE État à hauteur de 95 % du SMIC brut, appliquée à chaque équivalent temps plein (ETP) dans les EBE de l'expérimentation pour un coût de 58,84 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement* ». Aucune explication n'était avancée pour justifier la baisse de l'incidence de la CDE.

La réussite de l'activité de *lobbying* montre que l'expérimentation est fortement soutenue par le milieu associatif, ce qui peut apparaître comme un avantage sur les autres politiques d'insertion dans l'emploi. L'association TZCLD dispose de relais politiques efficaces au Parlement. Dans ces conditions, le gouvernement est incité à consolider son soutien à l'expérimentation, ce qui en fait une politique à part dans l'ensemble des politiques de soutien à l'emploi.

Tableau n° 16 : évolution du calcul de la CDE de l'État

	2017-2018	2019 -2020	2021-30/09/2023	Depuis le 01/10/2023
% SMIC	101 %	95 %	10 2 %	95 %

Source : arrêtés du ministre chargé du travail. Le dernier arrêté en date est l'arrêté du 18 décembre 2023 fixant le montant de la participation de l'État au financement de la contribution au développement de l'emploi pour l'année 2024

Il convient de souligner que la modulation de la CDE versée par l'État a déjà été mise en œuvre, ainsi que le montre le tableau précédent. Si le taux de soutien de l'État est passé de 102 % à 95 % du SMIC en 2024, il correspond à un retour à la situation de 2019, hors période exceptionnelle liée à la crise sanitaire.

II - Un modèle économique des entreprises à but d'emploi reposant sur les financements publics

Les activités mises en œuvre par les EBE apparaissent comme fragiles. Certes, le chiffre d'affaires consolidé des EBE s'est accru depuis 2017 mais en partie sous l'effet de l'augmentation du nombre d'entreprises. La valeur ajoutée des EBE est négative, tandis que leurs résultats et excédents brut d'exploitation sont souvent négatifs, dénotant une viabilité très faible de leur modèle économique, qui peut s'expliquer par les contraintes spécifiques auxquelles elles font face. À cet égard, le versement par l'association ETCLD d'un complément temporaire d'équilibre (CTE) ne répond qu'imparfaitement à leur situation structurellement fragile. De fait, les EBE dépendent très fortement des subventions publiques, la part de l'État dans les subventions qui leurs sont versées ayant décrue au profit de la part des départements. Ces derniers critiquent d'ailleurs le caractère obligatoire de leur soutien alors même que les régions ne sont sans doute pas suffisamment sollicitées pour accompagner financièrement les EBE.

A - Un chiffre d'affaires en augmentation, mais peu élevé

Le chiffre d'affaires agrégé des EBE a été multiplié par un peu plus de 12 entre 2017 et 2023, en partie sous l'effet de l'augmentation du nombre d'EBE (10 en 2017, 62 en 2023). En effet, le chiffre d'affaires moyen (par EBE) a doublé sur la période en passant de 60 477 € en 2017 à 121 806 € en 2023, ce qui montre qu'il convient de laisser du temps aux entreprises pour identifier et exploiter leurs marchés.

La valeur ajoutée des EBE, laquelle tient compte des coûts intermédiaires de production (matières premières et services) est constamment négative sur la période, ce qui signifie que les EBE ne sont pas en mesure de dégager une richesse brute.

La marge brute cumulée des EBE a été multiplié par près de 12 entre 2017 et 2023 en valeur absolue : les entreprises considérées sont donc en mesure de dégager un bénéfice. Ce bénéfice reste toutefois modeste. Le résultat d'exploitation des EBE affiche sur la période des montants faiblement positifs (64 506 € en 2017, 623 434 € en 2022) mais aussi régulièrement, et de façon plus importante, négatifs (-606 082 € en 2020 et -359 815 € en 2023). L'excédent brut d'exploitation, quasiment constamment négatif, montre que

les EBE font face à une viabilité très faible de leur modèle économique, même si l'indicateur s'inscrit dans une tendance croissante. Enfin, la masse salariale des EBE représente 79 % de leurs charges d'exploitation, niveau qui n'est pas étonnant compte tenu de la faible intensité capitalistique de leurs principales activités.

Tableau n° 17 : comptes d'exploitation agrégés des EBE

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre d'EBC par années prises en compte</i>	10	11	12	13	14	43	62
<i>Chiffre d'affaires</i>	0,605	1,752	2,579	2,651	3,345	4,679	7,552
<i>Total des subventions reçues</i>	3,795	8,944	11,916	12,567	15,376	26,037	47,153
- Subventions versées par ETCLD	3,601	8,834	10,728	11,044	12,895	24,636	43,649
- Subventions hors ETCLD	194	110	1,188	1,523	2,481	1,401	3,512
<i>Autres produits d'exploitation</i>	1,145	2,057	2,381	1,969	0,092	0,118	0,313
<i>Masse salariale</i>	4,392	10,453	12,822	13,279	15,151	23,281	43,853
<i>Autres charges d'exploitation</i>	1,069	2,394	3,684	4,164	3,766	6,357	10,788
<i>Produits d'exploitation</i>	5,630	12,876	17,056	17,250	18,837	31,025	55,362
<i>Charges d'exploitation</i>	5,566	13,135	16,882	17,856	19,383	30,402	55,722
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	-1,081	-2,316	-2,206	-2,575	-0,638	0,506	-0,673
<i>Résultat d'exploitation</i>	0,065	-0,260	0,174	-0,606	-0,546	0,623	-0,360
<i>Contribution temporaire d'équilibre</i>	-	-	-	-	-	0,450	0,093
<i>Résultat net</i>	0,269	-0,344	0,126	0,325	-2,134	1,351	0,559

Source : ETCLD.

Ce tableau agrège trois sources distinctes de données : les plaquettes comptables des EBE pour la première expérimentation (2017-2020) ; les fichiers des écritures comptables pour la seconde expérimentation (2021-2023) transmis par les EBE à ETCLD ; les données financières d'ETCLD pour les subventions versées par ETCLD afin de garantir une homogénéité de lecture de ces éléments. Un tableau plus complet figure en annexe 10.

À l'instar de toute entreprise, il convient de laisser le temps aux EBE de rencontrer leurs marchés. Les dix EBE de la première expérimentation se caractérisent dans quelques cas par une croissance entre 2021 et 2023 tandis que leurs résultats d'exploitation restent fluctuants et souvent déficitaires.

L'activité des EBE est donc fragile et n'étant pas des entreprises classiques, elles ne pourraient poursuivre leurs activités sans les soutiens publics (cf. *infra*). En outre, contrairement aux entreprises classiques, les EBE font face à une triple difficulté :

- elles ne choisissent pas leurs activités, ces dernières étant d'ailleurs susceptibles d'évoluer rapidement dans le temps ;
- elles ne choisissent pas non plus leurs salariés, même si dans certains cas les directeurs font part aux CLE des compétences attendues des salariés ;
- enfin, ces derniers font face à des difficultés personnelles et professionnelles parfois très lourdes qu'ils « *ne laissent pas au vestiaire* », leurs employeurs devant, à défaut de les aider à les résoudre, les orienter vers les services sociaux adaptés à leur situation ; les entretiens réalisés par la Cour ont montré que certaines EBE emploient un cadre chargé du maintien dans l'emploi qui doit recueillir la parole des salariés et les adresser aux services compétents.

La situation des EBE reflète la situation nationale des entreprises de l'ESS en phase de création et de développement. De plus, le fonds d'expérimentation ETCLD rappelle que les EBE évoluent dans un contexte socio-économique territorial souvent plus fragile que la moyenne nationale peu propice à un développement économique dynamique ; par ailleurs, les EBE font face à des contraintes supplémentaires par rapport aux entreprises classiques ce qui entraîne une maturité économique des entreprises plus tardive.

**Tableau n° 18 : résultats d'exploitation des EBE
de la 1^{ère} expérimentation**

En €	2021	2022	2023
<i>13 Avenir (Paris)</i>	-40 352	75 838	-29 206
<i>Actypôles (Puy-de-Dôme)</i>	81 974	100 655	-149 157
<i>Atipic (Calvados)</i>	922	-73 923	-219 626
<i>EBE 58 (Nièvre)</i>	-60 232	81 385	-6 582
<i>Elan (Bouches-du-Rhône)</i>	42 869	137 452	1 135
<i>Emerjean (Rhône)</i>	-89 549	-37 762	-99 511
<i>ESIAM (Deux-Sèvres)</i>	-237 251	8 682	22 100
<i>INSERFAC (Puy-de-Dôme)</i>	-20 125	102 619	-23 200
<i>La Fabrique (Meurthe-et-Moselle)</i>	-82 339	-105 355	-104 482
<i>La Fabrique de l'Emploi (Nord)</i>	-78 182	5 439	-47 417
<i>La Pioche (Nord)</i>	1 608	93 149	23 834
<i>SCIC Laine (Meurthe-et-Moselle)</i>	-14 012	-37 926	-18 543
<i>Tézéa (Ille-et-Vilaine)</i>	-33 449	-15 376	-16 352

Source : ETCLD

Les EBE en difficulté peuvent bénéficier du versement d'un CTE. L'association ETCLD réserve toutefois son versement aux EBE connaissant des difficultés financières conjoncturelles et non structurelles pour se prémunir de versements récurrents. Un calendrier et des procédures d'instruction et de suivi sont prévus pour s'assurer du bien-fondé des aides, ce qui donne à ETCLD un droit de regard sur les EBE concernées. Le nombre de dossiers instruits et les sommes allouées, très inférieures aux prévisions inscrites dans les avenants annuels la convention d'objectifs et de moyens signés entre la DGEFP et ETCLD, ne permettent pas de valider l'intérêt de cette contribution qui se veut exceptionnelle, alors que les EBE connaissent en grande majorité des situations de fragilité durables.

Tableau n° 19 : évolution du complément temporaire d'équilibre

<i>En €</i>	2022	2023	2024
<i>Montant inscrits dans les COM</i>	800 000	800 000	1 000 000
<i>Montants inscrit dans l'avenant de mi-année</i>	800 000	131 915	555 527
<i>Montant dépensé</i>	450 175	92 761	555 527*
<i>Nombre d'EBE bénéficiaires</i>	7	3	14*

* Chiffres provisoires

Source : ETCLD

La situation financière des EBE est fragile et elle est encore aujourd’hui très largement tributaire des financements publics (cf. *infra*). Le paysage des EBE est atomisé et cumule autant de spécificités que d’entreprises et territoires habilités, ce qui rend difficile leur comparaison pour en tirer des conclusions. L’instruction a démontré que les expériences de chacune d’elles sont difficilement reproductibles.

Toutefois, certains enseignements peuvent être tirés pour comprendre la trajectoire économique des EBE, notamment celles créées au titre de la première expérimentation. Elles ont manqué de fonds propres limitant les investissements nécessaires de certaines activités plus productives ou nécessitant du matériel. L’une des solutions retenues a été de se tourner vers des logiques d’économie solidaire et de transition écologique en s’adossant sur des structures préexistantes quand la situation le permettait. La plupart des entreprises étaient et sont encore déficitaires. Par exemple, parmi les treize entreprises créées depuis la première expérimentation, seules deux d’entre elles ont enregistré un résultat positif pour chacune des années 2021, 2022 et 2023 (cf. *supra*, tableau n° 17).

Les débuts difficiles des premières années ont été marqués par l’apport d’aides complémentaires pour limiter les pertes des EBE. Sans ces aides au démarrage qui ont pris la forme de fonds d’amorçage, les EBE n’étaient pas viables. Mal encadrés, ces fonds ont pu servir de subvention d’exploitation pour combler les pertes de certaines EBE au lieu de renforcer leurs fonds propres ainsi que le relevait le rapport de l’IGF et de l’Igas de 2019. Budgetés à 2 M€ par an sur la période 2017-2020, ces fonds sont gérés directement par les directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (Dreets) et par ETCLD et font l’objet des conventions de promotion de l’emploi signées avec les EBE. Ils ont été remplacés à compter de 2021 par les dotations d’amorçage qui sont également des aides d’État reversées par le ETCLD.

Les projections économiques présentées au conseil d'administration d'ETCLD apparaissent optimistes voire éloignées des trajectoires qu'emprunteraient des entreprises nouvellement créées. Malgré des débats en conseil d'administration qui se veulent aussi réalistes que rassurants, les résultats sont logiquement très en deçà des prévisions. Si l'habilitation de l'EBC n'est pas automatique, les procès-verbaux du conseil d'administration tendent à montrer que la procédure n'est pas assez exigeante en matière de garanties économiques et financières au démarrage des entreprises concernées ; de fait, les trajectoires très optimistes des EBC sont rarement respectées malgré les engagements pris et aucune mesure n'est envisagée pour s'assurer que les écarts seront couverts.

Il est utile de préciser qu'il était envisagé au moment du lancement de l'expérimentation, que des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) puissent porter elles-mêmes des entreprises à but d'emploi, soit en leur sein, soit en créant des structures *ad hoc*, mais pilotées directement par les équipes disposant déjà d'une expertise en ingénierie d'accompagnement interne et externe, des compétences sur le développement économique et des savoirs faire en gestion et ressources humaines. C'est un cas de figure qui s'est finalement assez peu produit à ce jour, seules huit EBC sont des organisations satellites d'une SIAE et 11 EBC comptent une ou plusieurs SIAE parmi leurs membres fondateurs⁷⁹. Cette possibilité de gestion alternative est pour la Cour à encourager, tant pour des raisons organisationnelles et financières que pour mieux articuler les différents dispositifs répondant à des publics souvent proches.

B - Une situation financière des EBC très dépendante des subventions publiques

Les EBC dépendent étroitement des subventions publiques, lesquelles représentent 85 % des produits d'exploitation en 2023. En outre, cette dépendance s'est accrue depuis 2017, année au terme de laquelle les subventions publiques représentaient 67 % des produits. Au sein des subventions publiques, les subventions versées par l'État sont les plus importantes même si leur poids a diminué de 2017 à 2023, en passant de

⁷⁹ Bassin de Joinville en Champagne : ARIT EBC ; Thiers/Gerzat *les Vergnes* : INSERFAC + *JOB'EBC* ; Thiers : *La ferme de Lucien* ; Saint Fons : *SFaire* ; Echirolles : *SOLEEO* ; Lille Fives : *Territoire d'avenir fivois (TAF)* pour le 1^{er} cas ; Paris 13 : *13 Avenir* ; Paris 18 : *Activ'18* ; Darnétal : *ADELE* ; Montreuil Bellay : *ASURE* ; Pau : *ECLOZ* ; Valenciennes : *La BARAKAJOBS* ; Port Jérôme sur Seine : *La Source* ; le Puy en Velay : *les Ateliers Aniciens* ; Troyes : *SEQUOIA* ; Concarneau : *TREUZELL* ; le Val st Nicolas : *VAL ORISONS 53* pour le second.

90 % à 72 % sous l'effet de la montée en puissance des subventions versées par les départements au titre de la contribution au développement de l'emploi (un peu moins de 11 % en 2023), rendue obligatoire depuis 2020.

Sans le soutien important que représentent les subventions publiques, il serait difficile pour les EBE de rémunérer leurs salariés. La masse salariale totale des EBE (des personnes issues de la privation d'emploi et des personnes qui n'en sont pas issues, c'est-à-dire l'encadrement) s'élève en 2023 à 43 852 628 €, à comparer aux 47 152 640 € de subventions reçues. La dépendance aux subventions publiques des EBE est donc importante, ce qui est logique concernant une expérimentation reposant sur le soutien à l'emploi de personnes privées d'emploi.

Des contrôles insuffisants des procédures de paiement et de déclaration des heures travaillées des EBE

Les procédures de paiement des EBE ont évolué avec le téléversement dans la plateforme *NotreXP* de l'association ETCLD de leurs déclarations sociales nominatives (DSN) relatives aux données de paie concernant tous leurs salariés et, plus particulièrement, la reprise des heures contractuelles prévisionnelles et des heures travaillées (en ETP). Les écarts entre les deux données entraînent de nombreuses régularisations car le calendrier des ETP prévisionnels est décorrélé de celui du téléversement des DSN et de leur traitement dans *NotreXP*.

Les EBE sont accompagnées dans cette démarche (webinaire, note explicative, lettre d'information, modules de traitement embarqués dans l'outil) pour vérifier la conformité et la cohérence de leurs données et éventuellement les corriger avant validation. Cette chaîne d'opérations est encadrée par un calendrier mensuel de télédéclaration qui n'a pas fait l'objet de critiques particulières lors des visites des EBE.

En se reposant sur un dispositif déclaratif, le risque d'erreurs voire d'irrégularités existe. L'association gestionnaire du fonds a signalé à la Cour n'avoir jamais détecté aucune fraude, tout en identifiant la possibilité de risques comme par exemple celui d'un cumul, pour une même embauche, de la CDE avec une autre aide à l'insertion ou à l'emploi financée par l'État.

De même, le risque d'une déclaration de nombre d'heures travaillées qui serait éloignée de la réalité pour des raisons diverses existe : du management bienveillant ne voulant pas pénaliser financièrement le salarié à la fraude interne, les risques potentiels sont nombreux. La maîtrise de ce risque relève du ressort des services de l'État même si rien n'empêche l'association ETCLD de diligenter des vérifications complémentaires. Au regard de l'intensité des financements publics nécessaires au fonctionnement des EBE, les services de contrôle pourraient s'assurer qu'elles sont en conformité avec les obligations incombant à toute entreprise privée, en les inscrivant plus régulièrement à leurs programmes.

Les autres subventions reçues par les EBE (*i.e.* hors État et départements) s'élevaient à 7,4 % en 2023 contre 5,1 % en 2017. Parmi ces autres subventions figurent le soutien que peuvent apporter les régions, au titre de leurs compétences en matière de développement économique.

À titre d'illustration, la région Nouvelle-Aquitaine a versé un peu plus de 306 000 € aux EBE de son territoire entre 2022 et 2024, consistant essentiellement en aides à l'investissement. La région Occitanie a pour sa part subventionné l'EBE de son territoire, *l'Abeille Verte* à hauteur de 43 361 € en 2023 au titre de la réalisation d'investissements. Ces subventions régionales restent marginales, la Cour ne peut qu'encourager les EBE à les solliciter de façon plus importante ce qui leur permettra de dépendre un peu moins du soutien financier de l'État. Ces aides régionales pourraient intervenir, par exemple, au titre de la création d'entreprise, de la création d'emplois ou du financement de l'investissement, voire du renforcement des fonds propres.

Tableau n° 20 : subventions de la région Nouvelle-Aquitaine aux EBE de son territoire

En €	Département	EBE	Nature de l'aide	AP (investissement)	AE (fonctionnement)
2022	86	Le ressort	Aide au démarrage	50 000	
2022	33	Castilab	Aide au démarrage	50 000	
2022	64	Ecloz	Aide au démarrage	50 000	
2023	86	Papiole	Aide au démarrage	40 000	
2024	87	Noblat	Aide au démarrage	28 500	21 500
2024	86	Oxalys	Aide au démarrage	50 000	
2024	33	Grand Parc	Aide au démarrage	34 604	10 000
Total				303 104	31 500

Source : région Nouvelle-Aquitaine

Les entretiens menés par la Cour ont permis de mettre en évidence la critique formulée par les présidents de départements sur le caractère obligatoire du financement par ces derniers des emplois créés par les EBE. Dans un courrier du 22 septembre 2022 à ses homologues, le président du

département du Calvados souligne que « *le département est obligé de contribuer au dispositif TZCLD, non à une hauteur qu'il décide, mais suivant un seuil d'au moins 15 % de la contribution qu'y apporte l'État* ». Ce même président critique le fait que le département soit non seulement mis à contribution au titre des bénéficiaires du RSA recrutés par les EBE, ce qu'il ne conteste pas, mais également les personnes au chômage, les adultes en situation de handicap et les jeunes de moins de 25 ans, publics n'entrant pas dans le champ de compétences du département.

En contrepartie de cette obligation de financement, le département s'est vu confier depuis 2020 un droit de véto sur la labellisation de nouveaux territoires. Plusieurs interlocuteurs de la Cour ont souligné que des territoires n'avaient pas été labellisés à la suite du refus des départements concernés, qui utilisaient cette faculté pour limiter leurs financements de l'expérimentation, ce qui, de fait, a pu stopper certaines initiatives locales.

Dans l'hypothèse d'une pérennisation de l'expérimentation, la Cour considère qu'il serait opportun de revenir sur l'obligation faite aux départements de financer les emplois créés par les EBE de leur ressort. La Cour suggère que la loi fixe à un minimum de 15 % de la subvention versée par l'État la participation de l'ensemble des collectivités territoriales et renvoie à la négociation locale, conduite sous l'égide du représentant de l'État, la signature d'une convention prévoyant l'intervention financière de l'ensemble des partenaires de l'expérimentation et leurs engagements respectifs à l'égard des publics concernés. En contrepartie, la Cour préconise la suppression du droit de *veto* accordés aux départements dans le processus de labellisation des territoires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le choix fondamental à l'origine de l'expérimentation réside dans l'activation des « dépenses passives » d'indemnisation du chômage de longue durée dont ATD Quart Monde a chiffré le coût à 18 000 € par personne et par an. Un rapport de l'IGF et de l'Igas a critiqué cette évaluation et chiffré le coût du chômage de longue durée à quelque 5000 €, remettant ainsi en cause la neutralité budgétaire supposée de l'expérimentation. Par ailleurs, le montant réel du soutien financier public aux emplois en ETP créés par les entreprises à but d'emploi, ainsi que les coûts de fonctionnement de l'association « Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée », gestionnaire du fonds, font sensiblement croître le coût du dispositif, ce qui rend nécessaire que le débat sur le juste montant des soutiens publics soit alimenté. L'association, par ailleurs, ne respecte pas les dispositions du code de la commande publique et sa politique de rémunération de ses cadres doit évoluer vers une plus grande transparence.

Les entreprises à but d'emploi font face à un modèle économique difficile à trouver, qui peut s'expliquer par leurs contraintes spécifiques : elles ne choisissent pas leurs activités, ces dernières étant d'ailleurs susceptibles d'évoluer rapidement dans le temps, elles ne choisissent pas non plus leurs salariés et ceux-ci rencontrent des difficultés personnelles et professionnelles parfois très lourdes. Dans ce contexte, si leur chiffre d'affaires a pu augmenter de 2017 à 2023, leurs résultats d'exploitation restent souvent déficitaires tandis que leurs excédents bruts d'exploitation sont constamment négatifs, révélant une viabilité économique encore précaire. Ces entreprises sont très dépendantes des subventions publiques, notamment versées par l'État, et pourraient davantage se tourner vers les régions au titre de la compétence de ces dernières en matière de développement économique.

La Cour formule la recommandation suivante :

7. *Élaborer une méthodologie d'actualisation du coût du chômage de longue durée, puis l'évaluer périodiquement pour fixer le montant de la contribution au développement de l'emploi (ministère du travail et de l'emploi – 2026).*
-

Liste des abréviations

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACI	Ateliers et chantiers d'insertion
Agefiph	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
APL	Aide personnalisée au logement
BIT	Bureau international du travail
BRSA	Bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDE	Contribution au développement de l'emploi
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CLE	Comité local pour l'emploi
Coorace	Réseau national de l'économie sociale et solidaire
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
CTE	Complément temporaire d'équilibre
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DELD	Demandeur d'emploi de très longue durée
DELTD	Demandeur d'emploi de longue durée
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Dreets	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Drieets	Direction régionale et interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités d'Île-de-France
DSN	Déclaration sociale nominative
EBE	Entreprise à but d'emploi
Esat	Établissements ou services d'aide par le travail
ESS	Économie sociale et solidaire
Esus	Entreprise solidaire d'utilité sociale

- ETCLD..... Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée
(association de gestion du fonds)
- ETP Emploi équivalent temps-plein
- FAS Fédération des acteurs de la solidarité
- FSE..... Fonds social européen
- IAE..... Insertion par l'activité économique
- Igas..... Inspection générale des affaires sociales
- IGF Inspection générale des finances
- Insee Institut national de la statistique et des études économiques
- Midas..... Base « Minima sociaux, Droits d'Assurance-chômage
et parcours Salariés »
- Opco..... Opérateur de compétences
- PIC Plan d'investissement dans les compétences
- PPDE..... Personne privée durablement d'emploi
- RSA..... Revenu de solidarité active
- SAS Société par actions simplifiée
- SIAE..... Structure d'insertion pour l'activité économique
- SMIC..... Salaire minimum de croissance
- TVA Taxe sur la valeur ajoutée
- TZCLD..... Territoires zéro chômeur de longue durée (association privée)

Annexes

Annexe n° 1 : les territoires expérimentateurs	104
Annexe n° 2 : les différentes approches de la privation d'emploi.....	105
Annexe n° 3 : liste des EBE visitées	106
Annexe n° 4 : caractéristiques des EBE visitées	107
Annexe n° 5 : témoignages et expériences locales.....	111
Annexe n° 6 : la mesure des externalités	113
Annexe n° 7 : composition du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds ETCLD	116
Annexe n° 8 : ensemble des fonds publics versés à l'association ETCLD	119
Annexe n° 9 : association ETCLD, grille de rémunération du personnel au 1 ^{er} juillet 2024 et comparaison avec la moyenne de l'économie sociale et solidaire (ESS)	120
Annexe n° 10 : comptes agrégés des EBE	121
Annexe n° 11 : Dares et France Stratégie « Note d'étape de la deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », octobre 2024 : principaux enseignements.....	123

Annexe n° 1 : les territoires expérimentateurs

Carte n° 1 : carte des territoires expérimentateurs



Source : ETCLD

Annexe n° 2 : les différentes approches de la privation d'emploi

	Insee / BIT	France Travail	TZCLD
<i>Terme utilisé</i>	Chômeur de longue durée	Demandeur d'emploi de longue durée	Personne privée durablement d'emploi (PPDE)
<i>Inscription obligatoire à France Travail</i>	Non	Oui	Non (doivent s'inscrire pour entrer dans l'expérimentation)
<i>Absence totale d'activité (y compris à temps partiel) sur la période considérée</i>	Oui	Oui si en catégorie A – Non (temps partiel ou complet possible)	Non (temps partiel possible)
<i>Obligation d'avoir effectué des recherches actives</i>	Oui	Oui pour les catégories A, B et C	Non (sélection fondée sur la motivation)
<i>Obligation d'être immédiatement disponible</i>	Oui	Non.	N.A.
<i>Expression d'une privation totale ou partielle d'emploi par la personne considérée</i>	Oui (par déduction) et Non (formellement)	N.A.	Oui
<i>Durée de la situation</i>	1 an	1 an	1 an
<i>Moyen de mesure</i>	Enquête	Données administratives	Données déclaratives

Source : enquête emploi ; France Travail ; ETCLD

Annexe n° 3 : liste des EBE visitées

- EBE *l'Abeille verte*, Lodève, 19 avril 2024 (loi de 2020)
- EBE *13 Avenir*, Paris XIII^{ème}, 06 mai 2024 (loi de 2016)
- EBE *Papiole*, Poitiers, 16 mai 2024 (loi de 2020)
- EBE *GESC*, Poitiers, 17 mai 2024 (loi de 2020)
- EBE *ESIAM*, Mauléon, 22 mai 2024 (loi de 2016)
- EBE *Engagés*, Villeurbanne, 27 mai 2024 (loi de 2016)
- EBE *Enjoués*, Villeurbanne, 27 mai 2024 (loi de 2016)
- EBE *Emerjean*, Villeurbanne, 27 mai 2024 (loi de 2016)
- EBE *Bross'up*, Villeurbanne, 27 mai 2024 (loi de 2020)
- EBE *SFAIRE*, Saint-Fons, 28 mai 2024 (loi de 2020)
- EBE *Spaction*, Lyon 8, 28 mai 2024 (loi de 2020)
- EBE *Le Rebond*, Clamecy, 09 juillet 2024 (loi de 2020)
- EBE *Ô'ser* Moulins-Engilbert, 10 juillet 2024 (loi de 2020)
- EBE 58, Prémery, 10 juillet 2024 (loi de 2016)
- EBE *Elan*, Jouques, 11 juillet 2024 et 12 juillet 2024 (loi de 2016)

Annexe n° 4 : caractéristiques des EBE visitées

Lodève

EBE : 1 EBE « *L'abeille verte* », 154 salariés, avec un objectif de 250 salariés à un horizon de cinq ans. Crée en application de la loi de 2020.

Pilotage : association « *La manufacture des pays* ».

Activités :

- Recyclage et réemploi (atelier textile, recyclage matériel médical)
- Services de proximité (conciergerie sociale, transports d'utilité publique, services à domicile, collecte de déchets alimentaires, compostage)
- Agriculture bio (production et transformation à destination de la restauration collective, valorisation de vergers abandonnés, jardins à façon)

Paris XIII

EBE : 1 EBE « *13 Avenir* », 70 salariés, encadrement compris ; pas de recrutements prévus à court terme. Crée en application de la loi de 2016.

Pilotage local : association « *La Pile* ».

Activités :

- Pépinière
- Atelier textiles
- Atelier bois
- Espace Plan Libre
- Conciergerie Senior
- Atelier du vélo

Poitiers

EBE : 2 EBE, « *Papiole* » (47 salariés, dont 6 encadrants, une vingtaine de recrutements en cours) et le « *GESC* » (Groupement d'employeurs socio-culturels, 31 salariés, dont 4 encadrants, quelques recrutements prévus dans les prochains mois en fonction de chantiers en cours de structuration). Crées en application de la loi de 2020.

Pilotage local : association « *Chenelle* ».

Activités de *Papiole* :

- Production maraîchère
- Accompagnement des enfants sur le chemin de l'école
- Ressourcerie

Activités du *GESC* :

- Actions au profit des seniors
- Développement d'activités collectives
- Encadrement périscolaire
- Épicerie sociale

Mauléon

EBE : 1 EBE, « *ESIAM* », 82 salariés, y compris les 8 encadrants, pas de perspectives de recrutement à court terme. Crée en application de la loi de 2016.

Pilotage local : Maison de l'emploi du bocage bressuirais.

Activités :

- Couture
- Menuiserie (mobilier, bardages ; bois exotique imputrescible, de récupération, intéressante pour la montée)
- Refabrication de palettes
- Recyclerie des menuiseries
- Prestations de services pour le territoire

Villeurbanne

EBE : 4 EBE, « *Engagés* » (29 salariés), « *Enjoués* » (19 salariés), « *Emerjean* » (99 salariés) et « *Bross'up* » (34 salariés). Crées en application de la loi de 2016, sauf pour *Bross'up* (loi de 2020).

Pilotage local : associations « *La Grappe Auvergne Rhône-Alpes* » et « *Le Booster de Saint-Jean* ».

Activités *Emerjean* :

- Couture et blanchisserie
- Mobilité et Logistique

- Alimentation et Îlot vert
- Services de proximité aux habitants

Activités *Engagés* :

- Entreprise à temps partagé

Activités *Enjoué* :

- Collecte et revalorisation des jouets

Activités *Bross'up* :

- Services à destination des habitants et des salariés d'entreprises du quartier (conciergerie d'entreprises)
- Ateliers de production : couture, blanchisserie, reconditionnement de mobilier, friperie, prestations en direction de bailleurs et d'entreprises

Lyon

EBE : 2 EBE, « *SFAIRE* » (26 salariés) et « *Spaction* » (40 salariés).
Crées en application de la loi de 2020.

Pilotage local : association « *La Grappe Auvergne Rhône-Alpes* ».

Activités *SFAIRE* :

- Atelier réparation de vélos musculaires et électriques
- Maraîchage
- Services aux bailleurs et aux entreprises
- Magasin couture et blanchisserie

Activités *Spaction* :

- Friperie solidaire
- Location & vente de jeux
- Boutique « *up cycling* »
- Auto-réparation de vélos
- Vente de bacs potagers
- Conciergerie de quartier
- *Oh ! Punaises* (lutte contre les punaises de lit)
- Soutien aux entreprises locales

Nièvre

EBE : 3 EBE, « *Le Rebond* » (Clamecy, 38 salariés), « « *O'ser* » (Moulins-Engilbert, 41 salariés) et « *EBE 58* » (Prémery, 104 salariés). Crées en application de la loi de 2020 sauf *EBE 58* (loi de 2026).

Pilotage local : « *La grappe* ».

Activités *Le Rebond* :

- Vélo
- Canoë kayak
- Maraîchage
- Récolte de bois
- Motoculture

Activités *O'ser* :

- Services aux habitants (petits travaux intérieurs et extérieurs, blanchisserie, couture, débarras de maison et de grenier)
- Services aux collectivités et aux associations (entretien de voirie, petits aménagements et travaux, appui à la préparation d'événements, appui administratif)
- Services aux agriculteurs (nettoyage d'étable et de matériel, entretien des haies, clôtures, rus et bords de rivière, fabrication d'échayers, aide aux travaux agricoles, soins aux animaux)

Activités *EBE 58* :

- Ressourcerie et vente en boutique
- Motoculture (vente et réparation)
- Services aux professionnels et aux particuliers

Jouques

EBE : 1 EBE, « *Elan* », 52 salariés. Crée en application de la loi de 2016.

Pilotage local : /

Activités :

- Recyclerie, débarrassage, location de jeux en bois
- Tourisme : locaux de vélos, jouk-jouk
- Multiservices : laverie, reproduction de clés, réparation de vélos, entretien de sépultures
- Atelier bois
- Pôle agro : aide ponctuelle aux travaux

Annexe n° 5 : témoignages et expériences locales

L'équipe projet : l'importance de la mobilisation des collectivités territoriales, exemple à Lyon-Villeurbanne et dans la Nièvre.

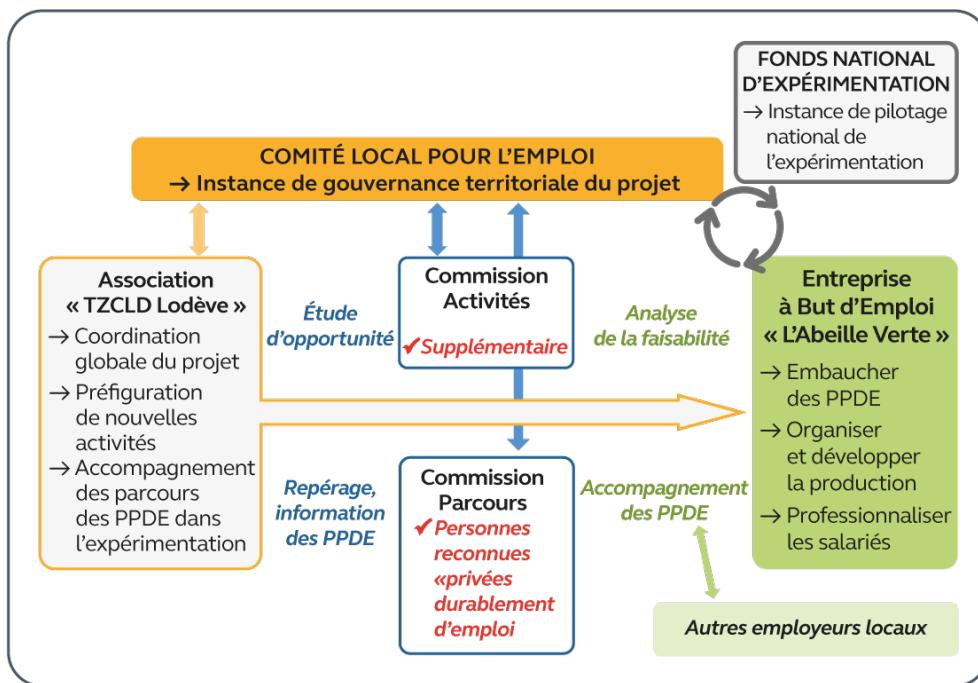
À Lyon-Villeurbanne, l'association *Le Booster* a été créée afin qu'elle appuie le projet lors de l'habilitation du territoire de Villeurbanne Saint-Jean et qu'elle fasse ainsi partie de l'équipe projet, également composée de représentants de la ville. C'est grâce aux subventions attribuées par la ville que l'équipe projet et l'association se sont étoffées. C'est également grâce à l'engagement de la Métropole de Lyon que le projet a pu se développer et accueillir trois nouveaux territoires : celui du quartier des Brosses à Villeurbanne, celui de la ville de Saint-Fons et celui de Lyon 8. La Métropole a créé une « plateforme métropolitaine » permettant aux différents territoires et aux CLE d'échanger au sujet des activités des EBE et de partager les bonnes pratiques.

Dans la Nièvre, plusieurs maires des communes rurales impliquées dans l'expérimentation se sont associés pour mobiliser leurs agents municipaux afin d'aider à la mise en place des CLE. Dans le périmètre de l'expérimentation du bassin de vie de Moulins-Engilbert, les maires de Brinay, de Châtillon-Bazois et de Moulins-Engilbert se sont associés pour financer la rémunération d'une cheffe de projet TZCLD au sein du CLE. Par ailleurs, et en amont de l'habilitation du territoire de Moulins-Engilbert, les maires ont créé un groupe de bénévoles autour de chacun d'eux et ont fait du porte-à-porte, afin d'identifier les PPDE. Grâce à cette mobilisation locale, en lien étroit avec le département et France Travail, ce sont près 200 PPDE, dont 10 % « d'invisibles », qui ont été identifiés. Une cinquantaine de bénévoles ont participé à cette opération.

La diversité d'organisation des CLE : les exemples des CLE de Poitiers et de Lodève.

Les CLE se composent généralement de trois à quatre commissions dont les noms et missions varient. Le CLE de Poitiers est pour sa part composé de deux commissions, la commission Parcours et la commission Activités, auxquelles s'ajoute un groupe de travail sur l'évaluation de l'expérimentation. Le CLE de Lodève, quant à lui, se compose de trois commissions : une commission Activités et Partenariat, une commission Droit à l'Emploi et une commission consacrée au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation. Le schéma du CLE de Lodève est le suivant :

Schéma n° 3 : l'organisation du comité local pour l'emploi de Lodève



Source : Territoire zéro chômeur de longue durée Lodève
 Document présenté lors de la réunion du Comité local pour l'emploi le 24 novembre 2022.

Annexe n° 6 : la mesure des externalités

L'existence des externalités

La note de présentation de l'expérimentation souligne l'importance des coûts indirects du chômage de longue durée : le coût des soins rendus nécessaires par la dégradation de l'état de santé liée au chômage, le coût de l'aide sociale à l'enfance quand la précarité de l'emploi fragilise la famille ainsi que le coût de la délinquance à laquelle peut conduire le manque de ressources et l'absence de perspectives.

L'étude de Denis Prost souligne que des chercheurs de l'Insee ont établi en 2009 le lien entre chômage des jeunes et délits économiques, c'est-à-dire les cambriolages, vols de voiture, attaques à main armée, vols à la tire et trafic de stupéfiants principalement tandis que l'économiste Jacques Bichot chiffrait le coût de la délinquance pour les personnes et pour la collectivité. L'étude retient par ailleurs le coût du placement et des mesures éducatives attribuables à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que les dépenses d'assurance maladie. L'ensemble de ces coûts sont pondérés par la part du profit du public cible de l'expérimentation dans la population totale (par exemple, 25 % pour l'aide sociale à l'enfance et 20 % pour les dépenses d'assurance maladie).

Des externalités difficilement mesurables à court terme mais que les acteurs locaux perçoivent

Le rapport final du comité scientifique institué par la première loi de 2016 souligne que les EBE créées « *ont vraisemblablement contribué à améliorer la trajectoire en emploi, et plus largement le bien être, des bénéficiaires de l'expérimentation (santé, insertion sociale, confiance en soi, etc.)* ». Toutefois, « *les externalités territoriales existent peut-être à un niveau très fin, mais apparaissent, à ce stade, trop limitées pour avoir un effet réellement significatif* ».

Les effets sur la délinquance, le niveau scolaire des enfants et la santé des salariés restent donc difficilement mesurables à court terme. Il ressort néanmoins des entretiens réalisés dans le cadre de ce rapport que ces externalités existent, bien qu'elles soient généralement difficiles à mesurer.

À Pipriac et Saint-Ganton, la gendarmerie nationale a pu montrer que les deux communes participant à l'expérimentation étaient relativement calmes par rapport aux communes voisines en soulignant l'effet positif de TZCLD. Sur le même territoire, des effets positifs sont également observés sur le retour à domicile d'enfants placés ; les enfants

des salariés de l’EBE TEZEA rencontrent moins de problèmes de scolarité qu’auparavant, réussissent davantage qu’auparavant au diplôme national du brevet, ce qui montre l’effet de démonstration du rythme de vie des parents. Il a pu être observé également certains divorces ou séparations chez les salariés, une diminution des violences familiales, le fait d’avoir un revenu permettant de se poser de façon nouvelle la question du maintien de la cellule familiale sous l’effet de l’autonomie financière nouvellement acquise par les salariés de l’EBE.

Dans le XIII^{ème} arrondissement de Paris (quartiers Oudiné-Chevaleret et Bédier-Boutroux), les effets positifs de l’expérimentation sur la santé des salariés sont relevés. Ces derniers reprennent en main leur santé, bénéficient de nouveaux soins dentaires et d’ophtalmologie, des maladies disparaissent, la fatigue du matin disparaît dès lors que l’EBE permet d’adapter le rythme du travail aux besoins et capacités des salariés.

À Poitiers, différents acteurs soulignent les effets positifs de l’expérimentation sur les nouveaux projets de vie que peuvent engager les salariés : s’offrir des vacances, acheter une voiture et des équipements ménagers, s’acheter ou louer un nouvel appartement, obtenir un crédit bancaire. Il est concevable que la faculté à envisager ces projets diminuent l’incitation aux vols ou cambriolages, même si un effet positif sur la délinquance de TZCLD n’a pas été formellement démontré sur le territoire poitevin.

À l’inverse, un certain nombre d’entretiens et de visites de terrain ont pu montrer que les effets de l’expérimentation sur les dépenses de santé n’étaient pas toujours positifs. La reprise d’emploi de personnes rencontrant de grandes difficultés préalables, notamment en matière de santé, ou qui ne sont plus habituées à travailler et à respecter un certain nombre de règles au travail, peut induire une dégradation de leur état de santé.

L’enquête quantitative menée par la Dares lors de la première expérimentation fait même apparaître un effet négatif à court terme, les personnes ayant eu un plus grand recours au soin. L’amélioration de l’état de santé n’a été constatée qu’un an après l’entrée dans une EBE. Le comité scientifique pourra apporter des éléments à ce sujet.

Les impacts sur la santé des salariés des EBE de TZCLD – L'exemple de Villeurbanne Saint-Jean

Le CLE de Villeurbanne-Saint-Jean a produit un rapport en 2021 évaluant l'impact de l'expérimentation sur la santé de ses salariés. L'étude présente les résultats observés sur 21 salariés sur trois aspects de la santé : l'état de santé physique, mentale et sociale. Ces résultats sont issus de déclarations des salariés eux-mêmes, et non de diagnostics médicaux, et s'inscrivent dans un contexte post-pandémie ayant pu impacter la qualité de santé des salariés au travail.

Pour l'état de santé physique, le score moyen de santé physique perçue est de 5,42/10, avec des résultats polarisés : certains salariés rapportent une bonne santé, tandis que d'autres évoquent une dégradation significative. Les salariés plus âgés ou à temps complet, ainsi que ceux effectuant de nombreuses activités, affichent des scores plus bas. Malgré les douleurs évoquées, la flexibilité du rythme de travail est perçue positivement par la majorité des salariés. En ce qui concerne l'état de santé mentale, les réponses au questionnaire suggèrent une dégradation de la santé mentale depuis l'embauche. À l'opposé, les entretiens révèlent une amélioration de l'estime de soi et un sentiment de satisfaction lié à l'apprentissage de nouvelles compétences et à l'utilité perçue de leur travail. Enfin, pour la santé sociale, les relations avec les collègues sont largement jugées positives, renforçant un fort sentiment d'appartenance. L'ambiance de travail est décrite comme bienveillante et familiale, favorisant un climat social propice à l'intégration et à la solidarité.

Les résultats plus positifs en entretien, et plus mitigés dans le questionnaire anonyme, montrent la complexité de mesure de ces externalités notamment par les biais de chaque méthode. Ici, il s'agit des biais de mémoire (par exemple, oublier certains éléments, ne se souvenir que des meilleurs/pires, etc.) et de désirabilité sociale (volonté d'apparaître positivement auprès de l'enquêteur). Plus globalement, l'expérimentation à Villeurbanne montre des effets positifs sur la santé des salariés.

À Jouques, le CLE a mis en place une nouvelle commission « évaluation » dont la mission sera d'analyser les impacts sur le territoire de TZCLD d'ici à la fin d'application de la loi de 2020, ce qui permet de souligner l'intérêt de mettre en place, au plan national et pour chacun des territoires expérimentateurs, un outil d'évaluation des effets socio-économiques de TZCLD. Cet outil devrait permettre, notamment, de chiffrer l'ensemble des coûts, directs et indirects, attribuables au chômage de longue durée et, par la suite, de fixer le montant de la contribution au développement de l'emploi par ETP. Néanmoins, la Dares souligne la complexité de l'exercice qui nécessite de construire un contrefactuel et d'estimer les coûts complets des externalités ; elle ne conçoit pas aisément comment conduire cet exercice.

**Annexe n° 7 : composition du conseil
d'administration de l'association gestionnaire
du fonds ETCLD**

<i>Modalité de désignation</i>	<i>Institution ou organisme</i>	<i>Représentant</i>	
		Nom	Prénom
<i>Représentants de l'État</i>			
Arrêté ministériel	DGCL	VAREILLES	Hélène
Arrêté ministériel	DGEFP	MARCHAND ARVIER	Jérôme
<i>Représentant de chaque organisation syndicale de salariés représentative au plan national et interprofessionnel</i>			
<i>Désignés, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi</i>	CFDT	RICHARD	Chantal
	CFE-CGC	MAHE	Bertrand
	CFTC	KNIDEL	Pierre-André
	CGT	BOSSART	Patrice
	FO	DOUCIN	Laure
<i>Représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national et interprofessionnel</i>			
<i>Désigné, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi</i>	CPME	GRIMONPREZ	François
	MEDEF	PERALDI	Olivier
	Union des entreprises de proximité (U2P)	MORALES	David
<i>Représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national multi professionnel</i>			
<i>Désigné, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi</i>	UDES	STEPHANT	Emmanuel
	UNAPL	NGUYEN	Elise
	FNSEA	JAMOIS	Sophie
<i>Représentants de divers organismes</i>			
<i>Désigné, sur proposition du conseil, par arrêté du ministre chargé de l'emploi</i>	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)	DUVOUX	Nicolas

Modalité de désignation	Institution ou organisme	Représentant	
		Nom	Prénom
Désigné, sur proposition du conseil, par arrêté du ministre chargé de l'emploi	Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS)	SIBILLE	Hugues
Désigné, sur proposition de France Travail, par arrêté du ministre chargé de l'emploi	France Travail	SALTER	Laurence
Désigné, sur proposition de l'union, par arrêté du ministre chargé de l'emploi	Union nationale des missions locales (UNML)	GODEFROY	Marc
	Conseil de l'inclusion dans l'emploi (CIE)	CHEVALIER	Christophe
<i>Collège de dix représentants des CLE</i>			
	CLE de Port Jérôme sur Seine	LOISON	Marie
	CLE de Tours Sanitas Velpau	LECOMTE	Thierry
	CLE du territoire de Le Port	HOARAU	Olivier
	CLE de Villeurbanne Les Brosses	GARABEDIAN	Mathieu
	CLE de Laval Grand Saint Nicolas	MORIN	Patrice
	CLE de Pont-Château	CORNET	Danielle
	CLE de Bléré Val de Cher	NEBEL	Fabien
	CLE de Saint Brieuc - Ploufragan	LE CAM	Yannick
	CLE de Thaon les Vosges	HAXAIRE	Cédric
	CLE de Lille-Fives	DAVID BROCHEN	Martin

<i>Modalité de désignation</i>	<i>Institution ou organisme</i>	<i>Représentant</i>	
		Nom	Prénom
<i>Collège de cinq personnalités qualifiées</i>			
<i>Désignées par arrêté du ministre chargé de l'emploi</i>		NOGUE	François
		DAVY DE VIRVILLE	Michel
		LENANCKER	Patrick
		DEMONTES	Christiane
		VALENTIN	Patrick
<i>Cinq représentants des collectivités territoriales</i>			
	Association des régions de France	GILLE	Jean-Patrick
	Assemblée des départements de France (ADF)	LACROIX	Nicolas
	Assemblée des communautés de France	TROGLIC	Laurent
	Association des maires de France (AMF)	PICHOT	Franck
	Association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi (Alliance Villes Emploi)	CHARRET-GODARD	Océane
<i>Commissaire du Gouvernement</i>	DGEFP	CHARBAUT	Cécile
<i>Administrateur admis</i>		GALLOIS	Louis

Source : ETCLD

**Annexe n° 8 : ensemble des fonds publics
versés à l'association ETCLD**

<i>En M€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Total</i>		3,98	9,22	11,25	11,56	14,1	27,26	46,64
<i>CDE - État</i>		3,40	8,20	9,80	10,09	11,11	18,5	34,06
<i>CDE - Département</i>		0,2	0,63	0,93	0,96	1,35	2,77	5,01
<i>Fonctionnement du fonds</i>	0,10	0,38	0,39	0,47	0,47	1,17	2,18	2,83
<i>Fonds et dotation d'amorçage-État</i>		2	2	2,02	2,24	0,43	3,36	4,47
<i>Complément temporaire d'équilibre</i>		-	-	-	-	-	0,45	0,09
<i>Autres</i>				0,04				

Source : ETCLD

**Annexe n° 9 : association ETCLD,
grille de rémunération du personnel
au 1^{er} juillet 2024 et comparaison avec la moyenne
de l'économie sociale et solidaire (ESS)**

<i>Salaires de base annuels (sans ancienneté) (en €)</i>	Direction générale et directions	Responsables de pôle (a)	Chargeée de mission (b)	Assistance administrative
<i>Nombre d'ETP</i>	7,00	4,00	20,50	1,90
<i>Nombre de salariés</i>	7	4	21	2
<i>Salaire maximum</i>	93 416	66 490	43 285	30 285
<i>Salaire minimum</i>	43 285	42 285	31 285	30 265
<i>Salaire médian</i>	59 491	52 229	37 177	30 275
<i>Salaire moyen</i>	62 163	50 072 €	37 142	30 275
<i>Moyenne de l'ESS*</i>	56 785	42 413	41 513	32 805

* secteur de la lutte contre l'exclusion.

(a) Vie associative et partenariats, communication, ressources humaines, système d'information, suivi des territoires.

(b) suivi de territoires, pilotage financier, bilan et évaluation et data analyst, ressources humaines.

Sources : ETCLD – grille de rémunération et « Baromètre des salaires de l'économie sociale et solidaire et de l'économie à impact », édition 2024

Annexe n° 10 : comptes agrégés des EBE

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nombre d'EBE par années</i>	10	11	12	13	14	43	62
<i>Chiffre d'affaires</i>	0,60	1,75	2,58	2,65	3,35	4,68	7,55
<i>Production stockée et immobilisée</i>	0,08	0,12	0,18	0,06	0,02	0,19	0,34
<i>Valeur ajoutée</i>	-0,48	-0,81	-1,30	-1,86	-0,43	-1,87	-3,22
<i>Total des subventions reçues</i>	3,80	8,94	11,92	12,57	15,38	26,04	47,15
<i>Total des subventions versées par ETCLD</i>	3,60	8,83	10,73	11,04	12,90	24,64	43,64
- Contribution au développement de l'emploi - Part État	3,40	8,20	9,80	10,09	11,11	18,50	34,06
- Contribution au développement de l'emploi - Département	0,20	0,63	0,93	0,96	1,35	2,77	5,11
- Dotation d'amorçage					0,43	3,36	4,47
<i>Total des subventions hors ETCLD</i>	0,19	0,11	1,19	1,52	2,48	1,40	3,51
<i>Autres produits d'exploitation</i>	1,15	2,06	2,38	1,97	0,09	0,12	0,31
<i>Total masse salariale</i>	4,39	10,45	12,82	13,28	15,15	23,28	43,85
<i>Masse salariale issue de la privation durable d'emploi (IPE)</i>						15,67	32,69
<i>Masse salariale non-issue de la privation durable d'emploi (NIPE)</i>						3,88	9,13
- Autres éléments de masse salariale						3,73	2,03
- Estimation de masse salariale IPE	3,55	8,49	10,61	10,95	11,51		
- Estimation de masse salariale NIPE	0,84	1,96	2,21	2,33	3,64		
<i>Autres charges d'exploitation</i>	1,07	2,39	3,68	4,16	3,77	6,36	10,79

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total des produits d'exploitation	5,63	12,88	17,06	17,25	18,84	31,03	55,36
Total des charges d'exploitation	5,57	13,14	16,88	17,86	19,38	30,40	55,72
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	-1,08	-2,32	-2,21	-2,58	-0,64	0,51	-0,67
<i>Résultat d'exploitation</i>	0,06	-0,26	0,17	-0,61	-0,55	0,62	-0,36
<i>Contribution temporaire d'équilibre</i>						0,45	0,09
<i>Résultat net</i>	0,27	-0,34	0,13	0,32	-0,21	1,35	0,56

Source : ETCLD

Ce tableau agrège trois sources distinctes de données : les plaquettes comptables des EBE pour la première expérimentation (2017-2020) ; les fichiers des écritures comptables pour la seconde expérimentation (2021-2023) transmis par les EBE à ETCLD ; les données financières d'ETCLD pour les subventions versées par ETCLD afin de garantir une homogénéité de lecture de ces éléments.

Annexe n° 11 : Dares et France Stratégie « Note d'étape de la deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômage de longue durée », octobre 2024 : principaux enseignements

Le comité scientifique est composé de chercheurs et de représentants des services études et statistiques des administrations économiques et sociales concernées par l'expérimentation. Il est composé :

- En qualité de personnalités qualifiées par Yannick L'Horty, président du comité, Sandrine Graceffa, Aude Kerivel, Julie Le Gallo, Léa Lima, Francesca Petrella, Clément Pin et François-Charles Wolff.
- À titre de représentant de l'administration : Matthieu Teachout, France Travail, Julie Labarthe, Direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques (Dares), Boris Le Hir, Commissariat général au développement durable (CGDD), Lucie Gonzalez, Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), Morad Ben Mezian, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Corentin Trevien, Insee, Mathilde Gaini, Dares et Edouard Chrétien, Direction générale du trésor.

Les missions du comité scientifique sont encadrées par la loi du 14 décembre 2020 : « *L'évaluation s'attache notamment à identifier le coût du dispositif pour les finances publiques, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'insertion par l'activité économique. Elle détermine le cas échéant les conditions dans lesquelles l'expérimentation peut être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la privation d'emploi* ».

Moins d'un an avant de rendre ses recommandations, le comité scientifique dresse dans cette note d'étape un état des lieux des travaux en cours, et présente les caractéristiques des territoires d'expérimentation et des bénéficiaires.

**Les travaux en cours en septembre 2024
portent sur cinq thématiques :**

- Les bénéfices de l'expérimentation comparés à ses coûts ;
- Les effets de l'expérimentation sur les dynamiques institutionnelles ;
- Les effets de l'expérimentation sur les territoires habilités ;
- Les caractéristiques des EBE ;
- Les effets de l'expérimentation sur les publics cibles.

L'ensemble des travaux d'évaluation lancés par le comité scientifique s'achèveront en mai 2025. Ils alimenteront l'analyse et les recommandations que le comité scientifique présentera dans son rapport final à l'été 2025.

Les profils des territoires et des salariés de l'expérimentation

Les territoires habilités pour l'expérimentation sont caractérisés du point de vue de leur situation socioéconomique, de leur structure démographique, de la fréquence d'inscription à France Travail de leurs habitants et selon le taux de ménages bénéficiaires de certaines prestations sociales, revenu de solidarité active (RSA), allocation adulte handicapé (AAH) ou prime d'activité.

Dans un deuxième temps les statistiques mobilisées portent sur le profil des salariés conventionnés ayant intégré une EBE (avant et après leur embauche), ainsi que leur trajectoire et l'évolution de leurs ressources.

Les premiers constats

Des territoires de tailles très variées

<i>Territoires</i>	
<i>Urbains</i>	70 %
<i>Ruraux</i>	30 %
<i>Population</i>	
< 5 000 habitants	35 %
5 000 > pop < 10 000	39 %
> 10 000	26 %

Source : note d'étape Dares

Par ailleurs :

- Trois territoires sur quatre ont un taux de ménages pauvres supérieur à la moyenne nationale (75 %) ;
- 95 % des territoires ont un niveau de vie moyen inférieur à la moyenne nationale ;
- Les ménages monoparentaux sont surreprésentés dans la moitié des territoires ;
- Un territoire sur deux a un taux d'inscrits à France Travail supérieur à la moyenne nationale ;
- Deux territoires sur trois ont un taux de ménages allocataires du RSA supérieur à la moyenne nationale.

Profil sociodémographique des salariés conventionnés entré en EBE entre 2021 et 2023

L'analyse des profils des salariés conventionnés en EBE (ce qui exclut les encadrants et les directeurs d'EBE) porte sur ceux entrés entre janvier 2021 et décembre 2023, soient 2065 personnes :

- 27 % sont dans une EBE en territoire rural, 72 % en territoire urbain.
- Quatre salariés sur dix ont 50 ans ou plus (contre 33 % pour l'ensemble des salariés, et 37 % pour les chômeurs de longue durée (au sens du BIT) ;
- 54 % des salariés des EBE sont des femmes (proportion inverse pour les demandeurs d'emploi de longue durée) ;
- Six salariés sur dix n'ont pas le baccalauréat (contre 34 % pour l'ensemble des salariés) ;
- 42 % des salariés des EBE vivent seuls et sans enfants (contre 18 % pour l'ensemble des salariés et 23 % des chômeurs de longue durée – au sens du bureau international du travail - BIT) ;
- Plus d'un tiers des salariés bénéficiaient du RSA ou de l'AAH avant d'entrer en EBE) ;
- 27 % des salariés d'EBE ont reçu l'allocation de retour à l'emploi au moins une fois dans les six mois avant d'entrer en EBE ;
- Quatre salariés sur cinq étaient inscrits à France Travail avant d'entrer en EBE.