



**TERRITOIRES
ZÉRO CHÔMEUR
DE LONGUE
DURÉE**

Rapport D'ANALYSE

25 NOVEMBRE

2019



**EXPERIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE**

SOMMAIRE

1 - INTRODUCTION	2
2 - DES RAPPORTS QUI PROPOSENT UN PROLONGEMENT ET UNE EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION	5
2.1 - Un projet dont l'impact sur l'amélioration de la situation des personnes et des territoires est souligné	6
2.1.1. Amélioration de la situation des personnes	6
2.1.2. Amélioration de la situation des territoires	7
2.2 - Certaines préconisations conformes à celles formulées par les acteurs de l'expérimentation	8
3 - DES ERREURS MANIFESTES DANS LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR RÉALISER LES CALCULS D'ACTIVATION DES DÉPENSES PASSIVES	10
3.1 - L'imputation de revenus à 46 % des salariés en situation de non-recours : une hypothèse très éloignée du terrain	11
3.2 - Les modifications de la base des calculs rendent hasardeuse la comparaison avec l'expérimentation en cours	12
3.3 - L'absence d'analyse des résultats du contrefacteur	13
3.4 - Proposition de synthèse des calculs d'activation des dépenses passives	14
4 - LES RAPPORTS NE PRENNENT PAS VÉRITABLEMENT EN COMPTE LE PROJET DE SOCIÉTÉ POUR « LE DROIT D'OBTENIR UN EMPLOI » SUR LES TERRITOIRES ENGAGÉS	15
4.1 - TZCLD est un projet de territoire	15
4.2 - L'atteinte de l'exhaustivité pour objectif, la production d'emplois supplémentaires comme moyen	16
4.3 - Une logique de traitement collectif de la privation d'emploi	16
4.4 - Le caractère durable des emplois produits et les collectifs de travail inclusifs des EBE	17
5 - CONCLUSION	18
6 - LES PRÉCONISATIONS ESSENTIELLES	19
ANNEXE 1 - TABLEAUX D'ANALYSE DES CALCULS DE LA MISSION IGAS-IGF	21
ANNEXE 2 - RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS DU SECOND BILAN INTERMÉDIAIRE DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION	27

INTRODUCTION

Ce rapport d'analyse ETCLD-TZCLD s'inscrit dans le cadre de l'évaluation intermédiaire de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Il accompagne deux rapports : le premier rendu par le Comité scientifique d'évaluation, institué par la loi d'expérimentation, qui propose une évaluation intermédiaire de l'expérimentation ; le second, élaboré conjointement par les Inspections générales des finances et des affaires sociales, qui propose une évaluation économique de l'expérimentation. **Ces deux rapports préconisent la mise en œuvre d'une deuxième phase expérimentale.**

Ces trois documents participent donc au « diagnostic partagé » voulu par la Ministre du Travail, Territoires zéro chômeur de longue durée et le Fonds d'expérimentation pour préparer la deuxième loi.

Ce projet s'inscrit dans le préambule de la Constitution française, selon lequel « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

Il expérimente une inversion de la logique d'offre et de demande d'emploi : la démarche part des compétences et souhaits des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) volontaires afin de produire autant d'emplois que nécessaire pour supprimer localement la privation d'emploi. Les volontaires contribuent au pilotage local du projet au même titre que les autres acteurs du territoire : choix des activités exercées, animation des partenariats, analyse des obstacles à l'insertion sociale et professionnelle des chômeurs de longue durée et des personnes en situation de pauvreté...

Depuis 2016, 2 030 personnes privées durablement d'emploi ont été rencontrées. Sur l'ensemble de ces personnes, 1 849 se sont déclarées volontaires. Parmi ces volontaires, 1 112 sont sortis de la privation d'emploi, soit directement, par l'embauche en EBE (770), soit de manière indirecte, par la méthode de mobilisation inhérente au projet, avant même d'entrer en EBE (278)¹. On notera que ces salariés sont privés d'emploi depuis 53,9 mois en moyenne, ont un âge moyen de 44 ans, un niveau 5 de formation et sont reconnus en situation de handicap pour 21 % d'entre eux.

L'expérimentation engagée est profondément novatrice : par son objectif (donner un emploi à tous ceux qui en sont durablement privés), par sa méthode (la création d'emplois utiles et supplémentaires par la mise en dynamique des territoires) et par son financement (l'activation des dépenses passives, c'est-à-dire la mobilisation des économies et recettes créées par le retour à l'emploi).

¹ Les 64 personnes restantes répondent à des situations différentes : départs en formation, retraites, décès, déménagements...

Parce qu'expérimenter c'est aussi évaluer, le Fonds produit chaque année un bilan intermédiaire qui permet de tirer les enseignements de la première phase expérimentale. L'association TZCLD a produit en 2018 et 2019 un travail de capitalisation de l'expérimentation en cours qui identifie des questions à se poser pour la 2^e phase prévue. **Plusieurs recommandations formulées par le Comité scientifique d'évaluation dans son rapport recourent ainsi les enseignements tirés dans le cadre de nos travaux et viennent éclairer l'expérimentation.**

Toutefois, **les rapports du Comité scientifique et des Inspections générales des finances et des affaires sociales ne prennent pas véritablement en compte le projet de société pour « le droit d'obtenir un emploi » par la création d'emplois supplémentaires sur les territoires engagés.** Plusieurs hypothèses et modes de calcul des coûts/bénéfices nous semblent contestables.

Si les résultats du rapport IGAS-IGF peuvent laisser croire à un lecteur non averti que le retour pour les finances publiques est significativement moindre qu'annoncé, c'est moins en raison de différence de données qu'en raison du traitement qu'il en est fait. La mission IGAS-IGF développe ainsi une approche et un discours qui s'écartent des bases de l'expérimentation et apportent ainsi un biais en sa défaveur. Notons, en outre, que certaines des propositions qu'elle formule ne rentrent pas dans le champ de la saisine et ne sont pas le fruit d'un travail de terrain suffisant.

Enfin, certains aspects n'ont pas été suffisamment éclairés, notamment sur les impacts socio-économiques au regard des nouveaux indicateurs de richesses, pourtant prévus dans la loi d'expérimentation.

Le présent rapport complémentaire offre donc une analyse des commentaires et recommandations formulées tant par le Comité scientifique d'évaluation, institué par la loi d'expérimentation, que par les Inspections générales des finances et des affaires sociales.



Laurent Grandguillaume

Président de Territoires zéro chômeur
de longue durée

A blue ink signature of Laurent Grandguillaume, consisting of a series of fluid, connected strokes.



Louis Gallois

Président du Fonds d'expérimentation
contre le chômage de longue durée

A blue ink signature of Louis Gallois, featuring a stylized, cursive script with a prominent horizontal stroke at the end.

Paris, le 22 novembre 2019

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre du diagnostic partagé voulu par la Ministre du Travail sur l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée visant à co-construire la 2^e étape expérimentale, voici le rapport d'analyse rédigé par le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD qui regroupe l'ensemble des parties prenantes au projet. Ce document vient en complément des rapports du Comité scientifique d'évaluation et des Inspections générales des finances et des affaires sociales, rendus publics le 25 novembre.

Ce rapport d'analyse complémentaire est le fruit du travail conjoint des associations fondatrices de TZCLD, du Fonds d'expérimentation et de l'ensemble des acteurs engagés dans le projet. Nous sommes tous tournés vers la 2^e étape, pour poursuivre cette expérimentation profondément novatrice et aller encore plus loin dans la lutte contre le chômage de longue durée.

C'est ensemble que nous ferons de l'emploi un droit !

Nous vous souhaitons une bonne lecture.



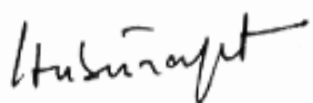
Louis Gallois, Président de la
Fédération des acteurs de la solidarité



Laurent Grandguillaume, Président de TZCLD



Jean Baptiste de Foucauld, Pacte civique



Hubert Trapet, Président d'Emmaüs France



Michel Davy de Virville, Vice-Président
de TZCLD et du Fonds d'expérimentation



Véronique Fayet, Présidente du
Secours catholique-Caritas France



Patrick Valentin, Vice-Président de TZCLD



Claire Hédon, Présidente d'ATD Quart Monde

2

DES RAPPORTS QUI PROPOSENT UN PROLONGEMENT ET UNE EXTENSION DE L'EXPÉRIMENTATION

Nous nous félicitons que le Comité scientifique d'évaluation souligne l'amélioration de la situation professionnelle et personnelle des personnes employées et propose une prolongation et une extension de l'expérimentation à de nouveaux territoires en tenant compte des enseignements de la première phase expérimentale. En effet, les principaux enseignements des évaluations remises à ce jour, tant par le Comité scientifique et l'IGAS-IGF que par le Fonds d'expérimentation, mettent en évidence la nécessité d'observer l'expérimentation sur un temps long.

Par ailleurs, le principe même de l'expérimentation repose sur une démarche d'évaluation *in itinere* pour l'amélioration continue des conditions de mise en œuvre du projet. C'est pourquoi, dès l'origine, les initiateurs du projet ont souhaité trois étapes : une première phase sur un nombre restreint de territoires, une deuxième phase de prolongation et d'extension de l'expérimentation prenant en compte les enseignements de la première et, enfin, à la lumière de ces deux premières étapes, une troisième phase de déploiement à l'ensemble des territoires volontaires pour mettre en œuvre le droit d'obtenir un emploi².

Les premières évaluations de l'expérimentation, internes, par le Fonds d'expérimentation, et externes, par le Comité scientifique et la mission IGAS-IGF, soulignent le peu de recul quant aux effets durables du projet. L'attention donnée à l'évaluation de l'expérimentation doit continuer et se renforcer des acquis de l'expérience. Ainsi, une collaboration collégiale renforcée entre les services de l'État, les collectivités territoriales et les acteurs du projet permettra de mieux évaluer les effets, tant sur les personnes privées d'emploi que sur les territoires (sur lesquels on analysera l'impact global³).

² Exposé des motifs de la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée du 22 juillet 2015.

³ Mission IGAS-IGF - proposition n°9.

2.1

UN PROJET DONT L'IMPACT SUR L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNES ET DES TERRITOIRES EST SOULIGNÉ

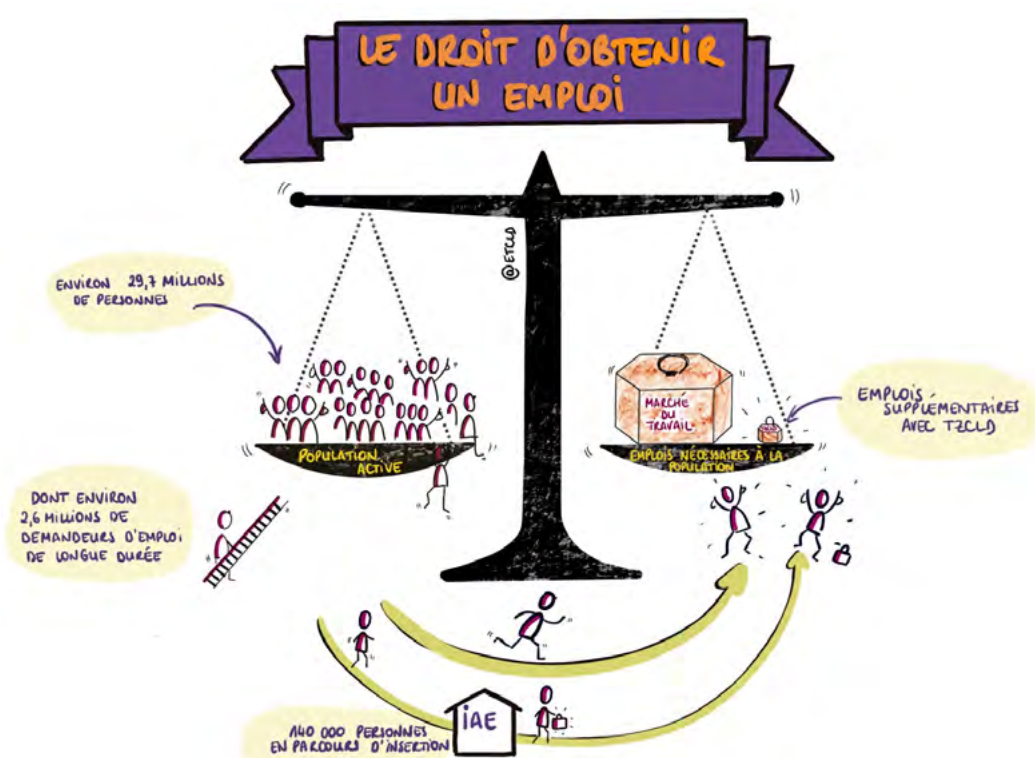
2.1.1

Amélioration de la situation des personnes

Comme le souligne le Comité scientifique d'évaluation dans son rapport intermédiaire, « les premiers travaux de l'expérimentation permettent de souligner l'amélioration de la situation professionnelle et personnelle des personnes sorties de la privation d'emploi ».

De nombreuses personnes sont privées durablement d'emploi ou contraintes d'accepter des emplois précaires dans des conditions qui ne permettent pas de vivre dignement. Le projet tend à montrer qu'il est possible, à l'échelle d'un territoire, sans surcoût pour la collectivité, de proposer, à tout chômeur de longue durée qui le souhaite, un emploi à durée indéterminée et à temps choisi. Cela, en développant et finançant des activités utiles et complémentaires des emplois existants pour répondre aux besoins des acteurs du territoire : habitants, entreprises, institutions...

Le projet que nous déployons n'est donc pas un nouveau dispositif d'insertion professionnelle mais bien un projet de société de plein emploi volontaire, érigeant la privation d'emploi comme un problème à la fois collectif et territorial qui doit s'articuler avec les dispositifs existants.



2.1.2

Amélioration de la situation des territoires

En outre, ce projet crée des dynamiques territoriales puissantes, d'une ampleur rarement rencontrée. La première phase de l'expérimentation en témoigne. Cette mise en œuvre du principe de fraternité, essentielle à la construction d'une société inclusive, est due à l'implication, au sein du Comité local pour l'emploi (CLE), de l'ensemble des acteurs locaux : économiques, institutionnels, associatifs ou politiques et, surtout, des personnes privées durablement d'emploi volontaires elles-mêmes. Véritable lieu d'échanges et de concertation, ce comité permet une animation territoriale intense. Les acteurs locaux mettent en œuvre une intelligence collective remarquable au sein d'une instance qui décide collégialement.

Le projet permet ainsi aux territoires de gagner en dynamisme économique mais aussi en mieux-être social grâce :

- Au développement de services utiles pour les habitants, les institutions et les entreprises du territoire, en complément de l'activité économique existante ;
- Au poids plus important d'activités non délocalisables et de « circuits courts » dans l'économie du territoire ;
- À une amélioration de la qualité de vie puisque une majeure partie des travaux se situe dans les domaines de la transition écologique et de la cohésion sociale.

Ces emplois supplémentaires utiles aux territoires sont produits au sein des entreprises à but d'emploi (EBE), organisées en unités de travail à taille humaine, polyvalentes et inclusives, qui embauchent les personnes privées durablement d'emploi.

2.2

CERTAINES PRÉCONISATIONS CONFORMES À CELLES FORMULÉES PAR LES ACTEURS DE L'EXPÉRIMENTATION

À ce stade, nous relevons dans les rapports un certain nombre de pistes intéressantes qui viennent soutenir et compléter les premiers enseignements identifiés dans les deux bilans intermédiaires réalisés par le Fonds d'expérimentation⁴.

Dans ses pistes d'amélioration, le Comité scientifique souligne l'**importance** de la prise en compte, par les territoires engagés dans l'expérimentation, du **niveau de maturité de coopération, de l'implication des acteurs et des moyens financiers nécessaires à la réussite du projet**⁵. L'approche territoriale du projet et le rôle du CLE comme pilote sont ainsi confortés.

Nous notons également les propositions d'amélioration du mode de fonctionnement du CLE⁶, de l'identification des personnes privées durablement d'emploi⁷ et de la méthodologie de régulation de la non-concurrence/supplémentarité des activités⁸ développées. Ces préconisations rejoignent l'**enjeu global d'amélioration méthodologique de l'expérimentation pour garantir l'équité dans l'accès au droit d'obtenir un emploi**⁹. En effet, le pilotage de l'expérimentation, au niveau national comme local, est l'une des conditions de réussite de l'expérimentation. La mise en œuvre opérationnelle du projet, comme cela est souligné, permet la progression des acteurs.

Ainsi, en ce qui concerne le pilotage par les territoires, les CLE progressent *in itinere* dans le développement de méthodes pour atteindre l'exhaustivité. Des stratégies « composites » s'affirment au fur et à mesure de l'implication des acteurs locaux dans le projet¹⁰ (activation des politiques de l'emploi existantes, Insertion par l'activité économique (IAE), développement de nouvelles unités d'EBE...).

Concernant les EBE, on observe une amélioration de leur situation économique. L'exercice récent de consolidation et de partage des feuilles de route pluriannuelles 2019-2020-2021 des entreprises permet d'améliorer la visibilité individuelle des EBE autant que le pilotage global de l'expérimentation¹¹. Cela permet notamment de mettre en évidence que, malgré l'absence d'un modèle économique stabilisé, une trajectoire positive d'évolution des grands ratios (coûts complets, chiffre d'affaires, reste à financer...) est observée. En effet, malgré une diminution très importante des « autres produits » (subventions d'exploitation non pérennes), nous observons une progression significative du chiffre d'affaires, une stabilisation des coûts complets, une réduction du reste à financer et une continuité dans la production d'emplois supplémentaires.

À ce stade, la difficulté reste la distinction entre ce qui relève du coût conjoncturel lié à la création et au démarrage de la structure (qui nécessite des fonds d'amorçage) et ce qui relève du coût structurel de la production d'emplois (coût en rythme de croisière).

⁴ Consultable sur www.etclcd.fr.

⁵ Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°1.

⁶ Mission IGAS-IGF - proposition n°6.

⁷ Mission IGAS-IGF - proposition n°1.

⁸ Mission IGAS-IGF - proposition n°5 ; Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°3.

⁹ Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°2.

¹⁰ Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°7.

¹¹ Mission IGAS-IGF - proposition n°2 ; Mission IGAS-IGF - proposition n°3.

Concernant la situation des salariés des EBE, les rapports identifient des points d'amélioration sur le management des collectifs de travail¹², la mobilisation de moyens nécessaires à la montée en compétences des salariés¹³ et l'accès à un accompagnement social. Des points également soulevés par les expérimentateurs.

Sur le management des collectifs de travail, l'évolution des EBE montre l'organisation progressive d'un encadrement intermédiaire (référénts, coordinateurs, responsables d'activité...), majoritairement par une montée en capacité des salariés issus de la liste des personnes privées durablement d'emploi du territoire mais également par des recrutements externes à cette liste. Identifié dès la création des EBE, ce besoin met en évidence la problématique du non financement des emplois supplémentaires pourvus par des personnes non privées d'emploi. C'est pourquoi, nous proposons que, dans la deuxième phase expérimentale, soient financés tous les emplois supplémentaires produits par l'EBE, avec la possibilité de limiter la part de recrutements « externes » à une certaine proportion des effectifs conventionnés, comme c'est le cas pour les entreprises adaptées par exemple. Par ailleurs, les difficultés rencontrées dans l'organisation du travail au sein des EBE confortent la proposition d'adosser les nouvelles unités EBE à des structures existantes de l'économie sociale et solidaire (ex : SIAE à Thiers, épicerie solidaire à la Métropole européenne de Lille). La mobilisation de compétences existantes sur le territoire (en organisation du travail, coopération-partenariat, ingénierie de formation, connaissance de l'accompagnement social local...) permettrait ainsi de gagner en efficacité dans la production des emplois supplémentaires nécessaires à l'atteinte de l'exhaustivité. Enfin, il faut noter que la mission « management inclusif », développée notamment grâce au soutien de l'AGEFIPH, permettra l'élaboration d'un référentiel de l'expérimentation sur ce thème.

Sur la question de la montée en compétences des salariés, malgré le double statut de demandeur d'emploi et de salariés en EBE, l'accès aux financements de la formation des demandeurs d'emploi leur est impossible, comme cela a longtemps été le cas pour les salariés de l'insertion par l'activité économique (catégorie « en emploi » et identifiés « expérimentation ETCLD »). Il faut néanmoins saluer la volonté de certains financeurs, notamment les Régions. Si ces efforts doivent être confortés, il est également nécessaire de rechercher des solutions complémentaires (ex : mobilisation des moyens du Plan d'investissement dans les compétences). Le financement de la formation des salariés des EBE est en tous cas un élément fondamental de leur réussite et doit être consolidé dans le cadre de la 2^e loi d'expérimentation.

Concernant l'accès à l'accompagnement social, celui-ci se construit en lien avec les professionnels et bénévoles du territoire dans le cadre de la dynamique locale animée par le CLE (ex : comité social du CLE de Mauléon). C'est un aspect qui doit être renforcé et les acteurs du projet y travaillent, en liaison avec les divers partenaires possibles.

Le dernier thème de préconisations abordé par les rapports du Comité scientifique et de la mission IGAS-IGF est **le financement de l'expérimentation**. Sur ce thème, les expérimentateurs partagent certaines propositions formulées :

- **Faciliter la mobilisation des organismes bénéficiaires de la suppression de la privation d'emploi** pour contribuer au financement de la production d'emplois (évolution de la composition de la contribution au développement de l'emploi aujourd'hui composée de crédits État et Départements),
- **Garantir une visibilité pluriannuelle** sur les modalités de financement de la production d'emplois¹⁴,
- **Prévoir des fonds d'amorçage** adaptés au développement des activités¹⁵.

¹² Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°4.

¹³ Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°6.

¹⁴ Mission IGAS-IGF - proposition n°4.

¹⁵ Rapport intermédiaire du Comité scientifique - piste d'amélioration n°5.

DES ERREURS MANIFESTES DANS LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR RÉALISER LES CALCULS D'ACTIVATION DES DÉPENSES PASSIVES

Les calculs ayant servi de base à l'analyse de la mission IGAS-IGF ont été réalisés avec le soutien de la DARES. Les équipes ont collecté l'identité des salariés présents dans les EBE jusqu'en décembre 2018 ainsi que les prestations sociales touchées par ces personnes et taxes versées et déclarées par les EBE. L'ensemble des calculs se borne à des comparaisons entre les situations des salariés d'EBE et de la population contrefactuelle entre le premier trimestre 2016 et le dernier trimestre 2018.

Deux méthodes de calcul ont été appliquées afin de pouvoir comparer les premiers calculs du Fonds d'expérimentation¹⁶ :

- La méthode « avant/après embauche » consiste à comparer deux instants donnés. Elle permet de calculer la différence entre les prestations sociales perçues et les recettes socio-fiscales générées avant et après embauche en EBE et ainsi de déduire les économies et recettes générées par la reprise d'emploi d'un salarié d'EBE. Elle est strictement similaire à la méthode de calcul du premier bilan intermédiaire¹⁷ du Fonds.
- La méthode contrefactuelle s'appuie sur la comparaison de l'ensemble des salariés de l'expérimentation avec de « faux-jumeaux ». Au sein de territoires contrefacteurs (i.e. comparables) aux territoires expérimentaux, des faux-jumeaux sont associés aux salariés (deux à trois faux-jumeaux par salarié). Sont ensuite appréciées, à deux instants, les différences de recours aux prestations sociales et de générations de recettes socio-fiscales.

Les données concernant les salariés en EBE et leur faux-jumeaux sont récupérées auprès de la CNAF et de Pôle emploi. Elles ont permis de reconstituer les revenus socio-fiscaux de 54 % des salariés en EBE. Pour les 46 % restants, a été effectuée une imputation de revenus en fonction des rémunérations observées sur les personnes comparables.

Nous adressons plusieurs critiques aux calculs, aux hypothèses et aux résultats présentés dans le rapport de cette mission.

¹⁶ Annexe 1 - Tableau 1 - Résultats et commentaires de la mission IGAS-IGF.

¹⁷ À ceci près que la méthode du premier bilan du Fonds d'expérimentation applique à ses résultats un taux déflateur moyen de 15 % qui correspond au risque d'avoir produit des emplois qui ne s'avèreraient pas supplémentaires.

3.1

L'IMPUTATION DE REVENUS À 46 % DES SALARIÉS EN SITUATION DE NON-RECOURS : UNE HYPOTHÈSE TRÈS ÉLOIGNÉE DU TERRAIN

Il est affirmé, dans la version du rapport de l'IGAS-IGF qui nous a été communiquée, que les personnes embauchées au sein de l'expérimentation n'étaient que partiellement privées d'emploi et que 42 % des personnes recrutées avaient même des revenus d'activité au moins « équivalents au SMIC¹⁸ ». **Or, cette affirmation ne repose pas sur des données réelles mais sur des hypothèses visant à reconstituer une donnée « manquante¹⁹»,** à savoir les revenus avant embauche de 46 % des salariés en EBE. En effet, les personnes ne figurant pas dans les bases mobilisées (Pôle emploi et CNAF), qui représentent donc 46 % des salariés en EBE, se sont vues attribuer une rémunération en fonction de rémunérations observées chez les personnes comparables. Il est particulièrement surprenant que ce problème, pourtant très important, ne soit ni évoqué ni discuté au sein du rapport et n'apparaisse que dans l'annexe III rédigée par la DARES.

Il y a là un choix manifestement critiquable. Avec 46 % de non-recours observé, le premier constat de bon sens serait de mesurer si la population comparable, prise comme référence dans les territoires contrefacteurs, est bien éloignée durablement de l'emploi. L'attribution systématique d'une rémunération à ces personnes conduit, à l'évidence, à une surestimation très importante des rémunérations perçues avant l'entrée en EBE. **La DARES, consciente de la difficulté²⁰, a d'ailleurs procédé à un calcul test qui suppose, à l'inverse, que ces 46 % n'avaient aucune rémunération.** C'est un opposé un peu extrême, mais dont les résultats semblent plus proches de la réalité que le calcul inverse.

Enfin, les hypothèses du rapport posent problème quant à la façon de traiter le non-recours : la méthode de calcul fait que le non-recours diminue le financement calculé lié aux coûts évités de l'expérimentation, car cela ne produit pas d'économie sur les prestations sociales. Le non-recours constitue une économie indue de l'État aux dépens de personnes en difficulté sociale, c'est une dette non honorée qui doit être réintégrée dans le calcul de l'activation des dépenses passives. C'est une réalité qui montre l'importance de la lutte contre le non-recours, autant que la capacité du projet à capter les « invisibles ». Cela ne peut pas amener à ne pas prendre en charge ces personnes en situation de non-recours au motif de leur piètre retour en activation des dépenses passives.

¹⁸ Mission IGAS-IGF - Synthèse du rapport - p.2.

¹⁹ Mission IGAS-IGF - Annexe III - p.15.

²⁰ Mission IGAS-IGF - Annexe III - Tests de robustesse menés -
« Modification des hypothèses d'imputations de revenus » - p.6.

3.2

LES MODIFICATIONS DE LA BASE DES CALCULS RENDENT HASARDEUSE LA COMPARAISON AVEC L'EXPÉRIMENTATION EN COURS

Les calculs présentés par la mission IGAS-IGF subissent une double modification par rapport à ceux publiés par le Fonds d'expérimentation : sur l'unité de calcul et sur le périmètre considéré.

Tout d'abord, ils présentent des résultats à la personne et non plus à l'équivalent temps plein payé²¹. Les résultats présentés par la mission, et reproduits en annexe²², sont convertis selon un coefficient erroné les résultats calculés précédemment par le Fonds d'expérimentation. Cette erreur, que nous avons corrigée en annexe²³, fausse toute comparaison car elle augmente mécaniquement l'écart entre les résultats. Nous rejetons, par ailleurs, une lecture de l'activation des dépenses passives à la personne et non à l'équivalent temps plein (ETP) payé. En effet, cette lecture biaise automatiquement la comparaison entre les économies et recettes générées par l'expérimentation et son financement par la contribution au développement de l'emploi, qui se fait, lui, à l'ETP payé.

De plus, le rapport de l'IGAS-IGF choisi d'écarter deux postes de recettes qui ne peuvent pas être négligés. Ce qui fausse, là encore, toute comparaison avec le chiffre avancé par le Fonds d'expérimentation :

- Les économies résultant du coût collectif²⁴ de la privation d'emploi, que nous avons estimées à environ 3 300 €, sont écartées au motif que l'on ne saurait pas les évaluer rigoureusement. En l'absence d'hypothèses de la part de la mission, nous choisissons d'en réintroduire le résultat. En effet, **l'hypothèse d'un impact nul ne nous paraît pas envisageable.**
- Les recettes issues des emplois non conventionnés sont elles aussi écartées, au motif que les individus occupant ces postes auraient été en emploi si l'expérimentation n'avait pas été engagée. C'est un second cas de raisonnement erroné : **s'agissant de recettes, ce sont les emplois, et non pas les personnes, qui les produisent**, or ces emplois sont bien supplémentaires, ils n'auraient pas existé sans l'expérimentation.

Ces deux éléments réduisent drastiquement le périmètre et les résultats du calcul d'activation des dépenses passives (de plus de 6 500 €). C'est pourquoi, nous avons fait le choix de les réintroduire tous les deux²⁵.

²¹ Équivalent temps plein (ETP) payé : équivalent temps plein effectivement réalisé par un salarié au cours du mois écoulé et donc payé par l'EBE à ce salarié. Si un salarié travaille le mois complet, il sera payé pour la totalité du mois et comptera pour 1 ETP payé.

²² Annexe 1 - Tableau 1 - Résultats et commentaires de la mission IGAS-IGF.

²³ Annexe 1 - Tableau 3 - Correction du tableau de la mission et ajout de l'hypothèse de modification des imputations de revenus.

²⁴ Le coût collectif est le coût supporté par la société dans son ensemble (coût social et coût économique-financier), lié à la dégradation de l'état de santé, à l'échec scolaire, à la fragilisation de la vie familiale, la délinquance potentiellement induits par la privation durable d'emploi.

²⁵ Annexe 1 - Tableau 4 - Proposition de résultats révisés.

3.3

L'ABSENCE D'ANALYSE DES RÉSULTATS DU CONTREFACTEUR

Il n'y a pas de raison de mettre en cause le choix de la méthode contrefactuelle. Toutefois, la mobilisation effective et volontaire des personnes, autant que la diversité et la dynamique des territoires expérimentaux, ne sont ni simulables, ni reproduisibles statistiquement. La méthode contrefactuelle, en ne s'intéressant qu'aux salariés des EBE, fait ainsi l'impasse sur une partie des effets du projet.

La comparaison entre les chiffres issus des deux méthodes (avant/après et contrefactuelle) échappe à l'analyse du rapport. Certes, les données sont incomplètes et leur traitement discutable, mais appliqué de manière identique, il permet de comparer les résultats avancés et de se poser la question suivante : **quelle différence entre ce qui se passe dans l'expérimentation et ce qui a lieu ailleurs ?**

Nous sommes surpris de constater que le rapport se contente de donner les chiffres comme des résultats et ne dit rien de la comparaison. Or, si l'on procède à cette comparaison, on s'aperçoit que le chiffre issu de la méthode contrefactuelle corrige très peu celui de la méthode avant/après : de 5 000 € avec l'avant/après, on passe à 4 600 € avec contrefacteur. Cela ne signifie pas du tout que les chiffres sont exacts mais cela veut dire que **ce qui est à l'œuvre dans les territoires expérimentaux n'a absolument pas d'équivalent dans les territoires contrefacteurs**. Comment se fait-il que ceci ne soit pas explicitement dit et analysé dans le rapport ?

D'autant que c'est encore plus vrai quand on regarde séparément les économies et les recettes²⁶ :

- Pour les économies, le chiffre après contrefacteur (2 800 €) est supérieur au chiffre de l'avant/après (2 600 €). Un tel résultat n'est pas banal et nous aurions pu nous attendre à ce que le contrefacteur réduise les évaluations d'au moins 15 %, comme nous en avons fait l'hypothèse dans notre premier bilan.
- Pour les recettes, la correction est un peu plus forte. Les 2 400 € sont réduits par le contrefacteur à 1 800 €, mais les données et le calcul sont discutables, comme nous venons de le souligner. Par ailleurs, si l'on utilise les données du test calculé par la DARES (où les salaires ne sont pas artificiellement reconstitués), nous constatons à nouveau que le contrefacteur renforce le chiffre fourni par l'avant/après : de 3 800 € nous passons à 4 100 € de recettes.

²⁶ Annexe 1 - Tableau 3 - Correction du tableau de la mission et ajout de l'hypothèse de modification des imputations de revenus.

3.4

PROPOSITION DE SYNTHÈSE DES CALCULS D'ACTIVATION DES DÉPENSES PASSIVES

Compte tenu de tout ceci, nous mesurons combien les chiffres résultant de la méthode avant/après sont fragiles s'ils sont pris pour des résultats, même si, interprétés correctement, ils ne sont pas sans intérêt. Il en est de même pour les chiffres issus de la méthode contrefactuelle, qui ne sont pas non plus des résultats.

Ainsi, proposons-nous d'amender en partie les calculs de la mission IGAS-IGF pour arriver à un résultat intermédiaire. L'ensemble de ces calculs est présenté en annexe²⁷.

Parmi les différences de calcul, outre la conversion de nos résultats à l'ETP payé, nous identifions trois points de divergence avec la mission :

1. L'intégration totale des cotisations sur les emplois supplémentaires des salariés conventionnés,
 2. La réintégration des recettes sur les salariés non conventionnés,
 3. La réintégration des coûts évités et des externalités positives liés à la suppression de la privation d'emploi.
1. Le projet propose la création d'emplois supplémentaires à hauteur des besoins de la population. De ce fait, et pour l'instant, nous choisissons de conserver l'évaluation que nous avons faite du montant total des cotisations obligatoires pour un salarié conventionné au SMIC : 6 200 €. En effet, l'embauche d'un salarié en EBE, même s'il était en emploi à temps partiel avant son embauche, ne prive pas l'État des recettes attachées à l'emploi qu'il peut libérer. Le cadre de réflexion du projet est bien l'emploi et non la personne. Or les produits que génèrent la création d'emplois supplémentaires doivent être considérés comme intégralement supplémentaires.
 2. Nos calculs ne raisonnent pas à l'emploi et aux recettes qu'auraient pu générer un salarié non conventionné à un poste de direction ou d'encadrement intermédiaire au sein d'une EBE. Notre démonstration s'attache aux emplois supplémentaires créés par le projet et non aux personnes qui les occupent. Nous réintégrons donc dans nos calculs, le montant des recettes individualisables sur l'ensemble des salariés non conventionnés, que nous avons préalablement calculé : 2 805 €.
 3. Enfin, comme nous l'avons précédemment expliqué, et en l'absence d'hypothèse quant aux coûts évités par la suppression de la privation durable d'emploi, nous choisissons de réintroduire dans nos calculs notre estimation de 3 300 €.

Si l'on tient compte de tout ce qui vient d'être dit, nous retrouvons quasiment les 18 000 € par ETP payé à partir des chiffres du rapport de la mission IGAS-IGF. L'incertitude et le point de débat se situant du côté du chiffrage du coût et des manques à gagner collectifs de la privation d'emploi. Un chiffre que nous estimons de l'ordre de 3 300 €, hypothèse qui nous paraît conservatrice.

²⁷ Annexe 1 - Tableau 4 - Proposition de résultats révisés.

4

LES RAPPORTS NE PRENNENT PAS VÉRITABLEMENT EN COMPTE LE PROJET DE SOCIÉTÉ POUR « LE DROIT D'OBTENIR UN EMPLOI » SUR LES TERRITOIRES ENGAGÉS

4.1

TZCLD EST UN PROJET DE TERRITOIRE

TZCLD est un projet de territoire, animé par un Comité local pour l'emploi. Ce comité n'est pas un simple prescripteur qui enverrait à l'EBE des personnes à embaucher. Il endosse un rôle plus large d'animation territoriale, d'identification et de préparation des volontaires, d'arbitrage et de garant de la complémentarité des emplois produits. Son propos n'est pas de contrôler les embauches, mais de permettre, à tous les volontaires, une sortie de la privation durable d'emploi.

4.2

L'ATTEINTE DE L'EXHAUSTIVITÉ POUR OBJECTIF, LA PRODUCTION D'EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES COMME MOYEN

L'objectif d'exhaustivité inhérent à l'existence du droit d'obtenir un emploi n'est pas traité. Ainsi, l'analyse du projet qui est faite ne restitue pas pleinement la dynamique mise en œuvre dans les territoires et s'arrête souvent à l'organisation des entreprises à but d'emploi.

Le concept d'emploi supplémentaire n'est pas entendu et seule la non-concurrence des activités avec le tissu économique local est traitée. Cette approche explique ainsi que les salariés non conventionnés, occupant des postes de direction et d'encadrement, soient exclus des calculs d'activation des dépenses passives de la mission IGAS-IGF. La suppression de la privation d'emploi ne peut se réaliser sans la garantie que les emplois qu'occupent les personnes en EBE s'additionnent à ceux du marché classique, privé ou public. Le Fonds travaille, en ce sens, à des outils d'analyse chiffrée de ce taux de supplémentarité.

L'analyse et la garantie de la supplémentarité des emplois créés au sein du projet sont du ressort des Comités locaux pour l'emploi : sur chaque territoire, c'est au CLE que revient la responsabilité de valider le caractère supplémentaire des activités développées. Cette compétence nécessite un dialogue permanent entre les acteurs du territoire, notamment économiques, afin de permettre un arbitrage juste des propositions d'activités.

L'analyse de la supplémentarité de l'emploi ne se limite pas à la question de la non-concurrence avec les activités préexistantes. Elle prend une dimension pratique plus complexe considérant le territoire effectif de réalisation de l'activité, son environnement concurrentiel, sa demande et sa facturation. Le développement d'un outil d'analyse de la supplémentarité des activités par le Fonds servira à accompagner les CLE dans leur rôle de régulation.

4.3

UNE LOGIQUE DE TRAITEMENT COLLECTIF DE LA PRIVATION D'EMPLOI

Les analyses conduites au sein des rapports du Comité scientifique et de l'IGAS-IGF tendent à se consacrer aux individus et à leur trajectoire de vie ayant conduit à leur embauche en EBE. Ces approches se basent sur une approche individuelle et classique de la privation d'emploi. Cette lecture renverse le sens du projet : le but n'est pas d'améliorer l'employabilité ou l'employeurabilité des volontaires (même si c'est une externalité positive évidente du projet), mais de proposer une solution collective à la pénurie d'emplois due au caractère excluant d'un marché de l'emploi qui sélectionne toujours plus.

4.4

LE CARACTÈRE DURABLE DES EMPLOIS PRODUITS ET LES COLLECTIFS DE TRAVAIL INCLUSIFS DES EBE

Les emplois produits et occupés au sein du projet ne sont pas construits dans une logique de tremplin vers l'emploi classique, comme cela peut l'être pour l'IAE. Mais ils ne s'y opposent pas non plus, dès lors que les salariés le souhaitent et que des entreprises le leur proposent de manière attractive. Les personnes privées d'emplois se voient proposer des CDI de droit commun. L'emploi à durée indéterminée et à temps choisi est l'un des fondamentaux du projet²⁸. En effet, la production d'emplois, en CDI, à hauteur des besoins de la population, par l'ouverture des EBE, offre une solution d'emploi durable aux personnes sans solution sur le marché du travail. Cela réduit ainsi les situations d'échec et le retour à la précarité et à l'exclusion. L'EBE va, en effet, proposer des CDI adaptés aux besoins et attentes des personnes, dans des territoires où il y a une carence d'emplois. En outre, la possibilité, prévue par la loi, de suspendre le contrat de travail à la demande du salarié, permet à ce dernier d'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi visant une embauche en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois ou bien un contrat à durée déterminée de moins de six mois.

Les rapports sous-estiment le caractère inclusif des collectifs de travail que constituent les EBE. À peine deux ans après leur ouverture, ces collectifs embauchent sans sélection les personnes privées durablement d'emploi du territoire et accueillent 21 % de personnes reconnues travailleurs handicapés. Rappelons qu'un demandeur d'emploi en situation de handicap sur deux est au chômage de longue durée.

²⁸ « Accéder à des emplois suffisamment rémunérés et de qualité (durée, stabilité) est la « voie royale » permettant d'échapper à la pauvreté et à ses conséquences. » - Rapport du CERC, Les enfants pauvres en France, 2004.

CONCLUSION

En conclusion, il nous semble essentiel de souligner que les travaux du Comité scientifique et de l'IGAS-IGF, qui ont mobilisé une masse très significative de données ainsi que des techniques avancées d'analyse, valident, *in fine*, et compte tenu des rectifications faites, notre troisième hypothèse : celle du coût constant pour les finances publiques. Toutefois, **l'approche individuelle du coût de la privation d'emploi ne doit pas faire oublier que la poursuite de l'expérimentation est avant tout un projet de société, donc une question politique.**

Afin d'affiner l'évaluation des externalités du projet et les coûts évités, nous sommes favorables à la mise en place d'études complémentaires collectives sur le long terme. De telles études sont suggérées par les rapports du Comité scientifique et de la mission IGAS-IGF. Les effets territoriaux (économiques, sociaux et environnementaux) et les contributions à d'autres politiques publiques doivent pouvoir être mesurés à l'issue de la première phase d'expérimentation sur la base des nouveaux indicateurs de richesses prévus dans la loi.

L'emploi stable est le socle indispensable permettant à toute personne de trouver une sécurité d'existence, de se projeter et d'accéder à la dignité de travailleur utile à son territoire. **La question est donc de savoir si notre pays, au-delà des débats sur le coût de la privation durable d'emploi, est prêt à investir pour mettre en œuvre le droit d'obtenir un emploi inscrit dans le préambule de la Constitution, sachant qu'il en a les moyens et que les dix territoires engagés dans l'expérimentation démontrent que cela est possible.**

6

LES PRÉCONISATIONS ESSENTIELLES

A. Le cadre pour poursuivre et étendre l'expérimentation

I. CONSERVER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'EXPÉRIMENTATION QUI, POUR L'ESSENTIEL, ONT MONTRÉ LEUR VALIDITÉ ET LEUR INTÉRÊT. EN PARTICULIER :

- a. Garder l'objectif fondamental et premier de réalisation de l'exhaustivité sur le territoire (mise en œuvre du « droit d'obtenir un emploi » inscrit dans le préambule de la Constitution) ;
- b. Maintenir comme critère d'accès au droit d'obtenir un emploi la seule privation d'emploi depuis un an associée au critère de résidence ;
- c. Rester sur le principe d'un Comité local collectivement souverain pour définir les conditions de mise en œuvre locale de l'expérimentation (appréciation de la privation d'emploi, de la complémentarité de l'emploi...).

II. AMÉLIORER LES ASPECTS QUI ONT POSÉ PROBLÈME DANS LE CADRE DE LA PREMIÈRE VAGUE D'EXPÉRIMENTATION, PRINCIPALEMENT :

- a. Renforcer les conditions d'habilitation des territoires pour ne laisser partir que les territoires qui sont prêts et qui se sont donné les moyens de réussir : temps de préparation suffisant avec les personnes privées durablement d'emploi, forte mobilisation du territoire (diversité des partenaires et implication des entreprises), engagement financier des collectivités territoriales concernées, locaux futurs de l'EBE adaptés au besoin, formation des équipes projet des CLE et des directions d'EBE... ;
- b. Assurer la mobilisation d'une équipe projet adaptée à la mise en œuvre des missions du Comité local, par une exigence d'engagement (en ressources humaines et en financements) des collectivités territoriales concernées et une base de financement apportée par le cadre légal ;
- c. Mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire afin d'assurer une identification fine des personnes privées durablement d'emploi et, en particulier, de celles qui sont « ignorées », celles qui sont les plus éloignées des institutions.

- d.** Sécuriser le démarrage des EBE par l'attribution de fonds propres suffisants ;
- e.** Instaurer une véritable capacité de modulation de la contribution au développement de l'emploi pour adapter le montant aux besoins différenciés des EBE selon leur maturité (phase d'amorçage, rythme de croisière) et leur contexte territorial. Le montant requis pour la contribution au développement de l'emploi demeure en effet un objet de l'expérimentation.
- f.** Sécuriser l'organisation et le management des EBE en attribuant la contribution au développement de l'emploi à tous les emplois supplémentaires créés dans le cadre de l'expérimentation, y compris pour les postes de direction et d'encadrement nécessaires au bon fonctionnement de l'entreprise et qui ne peuvent pas toujours être assurés par des personnes auparavant privées d'emploi ;
- g.** Donner accès aux EBE aux financements nécessaires (aujourd'hui assurés par le PIC) pour la formation des salariés, dont les besoins sont particulièrement importants du fait de la non-sélection à l'embauche.

B. La nécessité de nouvelles études pour évaluer le coût réel de la privation durable d'emploi et la plus-value économique à l'échelle du territoire

L'approche individuelle et limitée aux salariés conduit à sous-estimer les bénéfices réels du projet. L'évaluation doit se situer à l'échelle globale du territoire et prendre en compte les externalités positives à long terme : emplois supplémentaires extérieurs à l'EBE, surcroît de consommation (recettes fiscales), santé, cohésion sociale et familiale, réussite scolaire, réduction des déchets et de leurs coûts de traitement... Des études macroéconomiques complémentaires doivent par ailleurs permettre de prendre en compte l'impact à très long terme du projet (conséquences de la réduction des inégalités sociales et de l'échec scolaire sur la croissance économique et les recettes publiques).

ANNEXE 1

TABLEAUX D'ANALYSE DES CALCULS DE LA MISSION IGAS-IGF

TABLEAU 1

Résultats et commentaires de la Mission IGAS-IGF

	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/ETP)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/personne)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/personne)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/personne)	Méthode avant / après (€/personne)	Méthode contrefactuelle (€/personne)	Remarques
Unité	ETP	ETP	ETP	coefficient 0,9	personne	personne	
Source	ETCLD	ETCLD	ETCLD	ETCLD	Mission	Mission	
Economies individualisables (prestations sociales et indemnités chômage)	5800	4900	5200	4400		2800	Evaluation du différentiel d'aide lié à la reprise d'un emploi au sein d'une EBE. Semble apporter une réponse à la limite des calculs identifiés dans le premier Bilan intermédiaire (p.50) et nous proposons donc de retenir le chiffre avancé par la mission.
Recettes individualisables	8300	7000	7500	6300		1800	-
Montant annuel des cotisations salariales et patronales obligatoires	7300	6200	6660	5600	1700	1200	Ecart très important lié à l'hypothèse d'imputation de revenus fixée par la DARES que 42% des salariés en EBE avaient un revenu minimum au SMIC avant l'entrée dans le projet. Cette hypothèse nous paraît contestable et nous proposons de rester sur les chiffres produits dans le premier Bilan intermédiaire.
Impôts et taxes payés par les EBE y compris le CICE	600	500	500	400	400	400	L'écart entre les résultats du Fonds d'expérimentation et ceux de la mission ne sont pas significatifs. Aussi choisissons-nous de retenir le résultat le plus conservateur.
Gains en TVA liés à la croissance de la consommation	400	300	400	300	300	200	L'écart entre les résultats du Fonds d'expérimentation et ceux de la mission ne sont pas significatifs. Aussi choisissons-nous de retenir le résultat le plus conservateur.
Total (périmètre comparable)	14100	12000	12700	10800	5000	4600	-
Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD	3300	3300 correction : -15% 2805	2900	2900 correction : -15% 2465			La mission a choisi de ne pas retenir le caractère supplémentaire des emplois non-conventionnés. Nous proposons de réintroduire cet élément dans le calcul d'activation des dépenses passives en tenant compte du fait que ces emplois n'auraient pas existés et génèrent donc pour la collectivité des recettes supplémentaires. De plus, nous corrigeons la non-prise en compte du taux de réduction de 15%
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi	3300	3300	3300	3300			La mission a choisi d'écarter les coûts évités issus de l'étude macroéconomique d'ATD Quart-monde. En l'absence d'hypothèses de la part de la mission quant aux coûts collectifs de la privation durable d'emploi, nous choisissons d'en réintroduire le résultat faute d'alternative. En effet, l'hypothèse d'un impact nul est à écarter.
Total	20600	18500	18900	17000			-

Ces chiffres ont fait l'objet d'arrondis qui expliquent les différentiels qui apparaissent dans les totaux de ce tableau.

TABLEAU 2

Tableau de correction du taux de conversion des ETP payés en personne

	décembre 2018
Effectif conventionné	691
ETP conventionnés contractuels	621,28
ETP conventionnés payés	535,15
Coefficient de conversion ETP contractuel / Effectif	0,9
Coefficient de conversion ETP payé / Effectif	0,77
Coefficient de conversion Effectif / ETP payé	1,29

TABLEAU 3

Correction du tableau de la mission et ajout de l'hypothèse de modification des imputations des revenus

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Gains estimés par ETCLD (€/ETP)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/ETP)	Gains estimés par ETCLD (€/personne) coefficient 0,77	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/personne) coefficient 0,77	Méthode avant / après (€/personne) personne	Méthode contrefactuelle (€/personne) personne	Méthode avant / après sans imputations de revenus personne	Méthode contrefactuelle sans imputations de revenus personne
Unité	ETP	ETP	ETCLD	ETCLD	Mission	Mission	Mission	Mission
Source	ETCLD	ETCLD	ETCLD	ETCLD	Mission	Mission	Mission	Mission
Economies individualisables (prestations sociales et chômage)	5800	4900	4466	3773	2600	2800	2600	2800
Recettes individualisables	8300	7000	6391	5390	2400	1800	3800	4100
Montant annuel des cotisations salariales et patronales obligatoires	7300	6200	5621	4774	1700	1200	3100	3500
Impôts et taxes payés par les EBE y compris le CICE	600	500	462	385	400	400	400	400
Gains en TVA lié à la croissance de la consommation	400	300	308	231	300	200	300	200
Total (périmètre comparable)	14100	12000	10857	9240	5000	4600	6400	6900
Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD	3300	3300 <i>correction : 15% 2805</i>	2541	2160				
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi	3300	3300	2541	2541				
Total	20600	18500	15862	14245				
Sources : A / B - Bilan intermédiaire ETCLD C / D / E / F - Mission IGAS-IGF G / H - Mission IGAS-IGF - Annexe 3 - Note DARES - Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives par l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée - p.6 Calculs : B = A - Taux de réduction B = A - 15% C = A x Coefficient de conversion ETP payé / Effectif C = A x 77% D = B x Coefficient de conversion ETP payé / Effectif D = B x 77%								

Ces chiffres ont fait l'objet d'arrondis qui expliquent les différentiels qui apparaissent dans les totaux de ce tableau.

TABLEAU 4

Proposition de résultats révisés

	A	B	C	Source de l'élément	Justification
	Eléments de calcul à la personne	Eléments de calcul à l'ETP payé	Calcul consolidé (€/ETP payé)		
Economies individualisables (prestations sociales et indemnités chômage)	2700		3483	Mission	Le résultat avancé par la mission prend en compte les différentiels de prestations sociales liés à la reprise d'un emploi, ce que ne faisait pas le premier bilan intermédiaire. Aussi nous choisissons de retenir la moyenne des deux résultats de la mission.
Recettes individualisables			6987	-	-
Montant annuel des cotisations salariales et patronales obligatoires		6200	6200	ETCLD	Les emplois créés par le projet étant considérés supplémentaire dans la limite de l'application d'un taux de réduction, nous avons choisi de réintroduire ce montant.
Impôts et taxes payés par les EBE y compris le CICE		400	400	Mission/ETCLD	L'écart entre les résultats du Fonds d'expérimentation et ceux de la mission ne sont pas significatifs. Aussi choisissons-nous de retenir le résultat le plus conservateur.
Gains en TVA liés à la croissance de la consommation	300		387	Mission	L'écart entre les résultats du Fonds d'expérimentation et ceux de la mission ne sont pas significatifs. Aussi choisissons-nous de retenir le résultat le plus conservateur.
Total des économies et recettes individualisables sur les salariés conventionnés			10470	-	-
Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD		2805	2805	ETCLD	Les emplois des salariés non-conventionnés sont eux aussi supplémentaires et créent donc des recettes additionnelles
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi	3300		4257	Etude ATD	Le coût collectif de la privation d'emploi n'est pas nul et doit faire l'objet de recherches complémentaires. En l'absence d'hypothèses nouvelles, nous réintroduisons le chiffrage issu de l'étude macroéconomique d'ATD Quart-monde
Total			17532		
Calculs : A = C x Ratio effectif/ETP A = C x 129% B = C					

TABLEAU 5

Tableau comparatif des résultats révisés et des hypothèses de la mission sans imputation de revenus

	A	B	C	D	E
	Méthode avant / après sans imputations de revenus	Méthode contrefactuelle sans imputations de revenus	Méthode avant / après sans imputations de revenus	Méthode contrefactuelle sans imputations de revenus	Calcul consolidé (€/ETP payé)
Unité	personne	personne	ETP payé	ETP payé	ETP payé
Source	Tableau 3	Tableau 3	Tableau 3	Tableau 3	Tableau 4
Economies individualisables (prestations sociales et indemnités chômage)	2600	2800	3354	3612	3483
Recettes individualisables	3800	4100	4902	5289	6987
Montant annuel des cotisations salariales et patronales obligatoires	3100	3500	3999	4515	6200
Impôts et taxes payés par les EBE y compris le CICE	400	400	516	516	400
Gains en TVA liés à la croissance de la consommation	300	200	387	258	387
Total (périmètre comparable)	6400	6900	8256	8901	10470
Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD					2805
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi					4257
Total					17532
Sources : A / B - Mission IGAS-IGF - Annexe 3 - Note DARES - Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives par l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée - p.6 Calculs : C = A x Coefficient de conversion Effectif / ETP payé C = A x 129% D = B x Coefficient de conversion Effectif / ETP payé D = B x 129%					

ANNEXE 2

RAPPEL DES ENSEIGNEMENTS DU SECOND BILAN INTERMÉDIAIRE DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION

Nul n'est inemployable lorsque l'emploi est adapté aux personnes :

- 1.** Le droit d'obtenir un emploi existe sur un territoire quand le délai d'attente peut être communiqué aux personnes. Pour le faire exister, il est indispensable de calibrer les moyens à mobiliser par le territoire en fonction du volume d'emplois à produire pour répondre aux besoins de la population.
- 2.** La méthodologie du projet par l'animation du consensus et le « faire ensemble » avec les PPDE produit une dynamique de sortie de la privation d'emploi, parfois avant même l'embauche en EBE.
- 3.** Nul n'est inemployable, mais ce n'est vrai que si les emplois sont adaptés aux capacités des personnes. Les territoires doivent se donner les moyens de prendre en compte chaque situation individuelle (handicap, contraintes familiales, mobilité...) et de proposer des collectifs de travail inclusifs et apprenants permettant le développement des compétences des salariés des EBE. L'étude²⁹ réalisée en partenariat avec l'AGEFIPH confirme le caractère inclusif des Entreprises à but d'emploi, qui, aujourd'hui, après à peine 3 ans d'activité, accueillent 21 % de personnes RQTH.
- 4.** La mise en place de la dynamique pour le droit d'obtenir un emploi nécessite une ingénierie dédiée suffisante (moyens des CLE = minimum 3 ETP).

Ce n'est pas le travail qui manque :

- 1.** L'identification des travaux utiles et le développement d'activités nécessitent des moyens d'ingénierie dès la préparation du projet pour une projection opérationnelle de la production future et un dialogue avec les acteurs de l'offre publique et privée du territoire.
- 2.** Les moyens matériels nécessaires à la réalisation des travaux utiles doivent être anticipés dès la préparation de la candidature du territoire (bâtiments, matériel, capitaux...) et à hauteur des besoins de production d'emplois supplémentaires du territoire. Il apparaît donc primordial d'insister sur la disponibilité de locaux. De plus, il est important, quand le nombre de PPDE le nécessite, de pouvoir envisager, dès le démarrage, plusieurs EBE.

²⁹ Étude réalisée par TZCLD, ETCLD et l'Agefiph, publiée en septembre 2019 et consultable sur www.etclld.fr et www.tzclld.fr.

3. Sans qu'il n'y ait eu de fléchage *a priori*, les activités développées par les EBE s'inscrivent dans les grands enjeux de la transition écologique, de la cohésion sociale et du développement économique local. Une partie des activités ainsi développées au sein des EBE permet d'accompagner les politiques publiques, locales comme nationales, mais ne sont pas encore financées à la hauteur des bénéfices collectifs qu'elles engendrent (modèle économique mixte à définir).

4. En raison de la multiplicité des activités et des profils très diversifiés des salariés, il est nécessaire de développer, dans chaque EBE, des activités de repli permettant de gérer les moments de sous-activité et l'adaptation des conditions de travail aux situations des personnes. Ces activités doivent être, à la fois, facilement accessibles à tous et sans exigence de délai trop précise.

Ce n'est pas l'argent qui manque :

1. Nous confirmons la nécessité de garder la possibilité de moduler la contribution au développement de l'emploi (CDE) au cours de la mise en œuvre du projet (en fonction des territoires et des activités) et l'importance de pouvoir garantir un niveau de contribution suffisant notamment pendant la période de montée en charge des EBE et jusqu'à l'atteinte de l'exhaustivité de flux sur un territoire.

À ce stade de l'expérimentation, le niveau de maturité des EBE est encore insuffisant pour isoler dans le coût complet la part correspondant au coût de création des emplois (conjoncturel) et la part correspondant au coût courant de l'emploi supplémentaire (structurel).

2. Le mécanisme de financement volontaire de la CDE se révèle insuffisant pour mobiliser l'ensemble des organismes bénéficiaires de l'activation des dépenses passives. Une modalité de financement « automatique » de la CDE simplifierait l'activation effective des dépenses passives.

3. Le caractère supplémentaire des emplois créés dans les EBE et le défi managérial que constitue l'animation et la direction d'une EBE justifient que l'ensemble des postes de l'EBE soit financé par la CDE (y compris l'équipe de direction et les cadres intermédiaires, s'ils ne sont pas issus des PPDE).

4. L'évolution rapide des effectifs et le développement d'activités non concurrentes, diversifiées et adaptées aux salariés des EBE entraînent une montée en charge progressive du chiffre d'affaires qui doit être soutenue dans la période d'amorçage des EBE par un apport en fonds propres. Nous estimons ce besoin à 6 000 € par ETP.

5. Nous listons ici les moyens à mobiliser pour garantir le développement des EBE, ces moyens sont complémentaires au chiffre d'affaires réalisé par les EBE, ressource indispensable à l'atteinte de l'exhaustivité sur le territoire. La formation est un outil pour développer la qualité et la diversité des productions de l'EBE, en même temps qu'elle favorise le développement personnel des salariés. C'est pourquoi, il est important que des moyens financiers dédiés permettent d'en faciliter l'accès.

Le développement du chiffre d'affaires constitue un enjeu, tant en termes de modèle économique des EBE que de valorisation du travail des salariés. Le calibrage du chiffre d'affaires nécessaire doit être réalisé le plus tôt possible et les objectifs annuels qui doivent permettre d'atteindre cet objectif doivent être fixés dans un délai raisonnable.

6. Pour assurer les fonctions confiées au Comité local, nous constatons qu'il faut mobiliser au minimum 3 ETP en ingénierie. Il semble donc indispensable de prévoir le financement de cette ingénierie dès le démarrage du travail sur le territoire. Une piste pourrait être d'apporter une contribution au coût d'ingénierie du CLE, financée par les « bénéficiaires » des économies réalisées par la suppression de la privation d'emploi, dans la même logique que la contribution au développement de l'emploi. En tout état de cause, ce poste de dépenses doit être anticipé par les territoires dans les moyens à mobiliser pour préparer le projet.

Gouvernance de l'expérimentation :

1. L'animation des fonctions du CLE et l'exercice de la responsabilité du territoire tout au long du projet sont des enjeux majeurs de l'expérimentation. C'est un projet de territoire qui nécessite une prise de responsabilité locale pour la suppression de la privation d'emploi.

2. L'articulation et la coordination des différentes fonctions entre les institutions locales sont des enjeux organisationnels fondamentaux pour maintenir une dynamique et permettre au territoire une action efficace. Il est nécessaire de clarifier en formalisant le rôle de chacun (CLE et équipe projet, conseil d'administration, direction de l'EBE) et en précisant le « qui fait quoi ». Cela nécessite donc de bien définir le métier de directeur d'EBE et d'en tirer les conséquences : fiche de poste, autonomie, recrutement, rémunération, formation... Il est également important d'insister sur la structuration de l'EBE pour la rendre efficace, notamment dans le développement des compétences des salariés.

3. La mobilisation de moyens au sein du Fonds pour soutenir une fonction d'animation et d'appui aux territoires est indispensable à un pilotage national.



www.tzcld.fr
contact@tzcld.fr



www.etcld.fr
contact@etcld.fr

8 rue de Saint Domingue
44200 Nantes
Tél. 02 85 52 49 56
