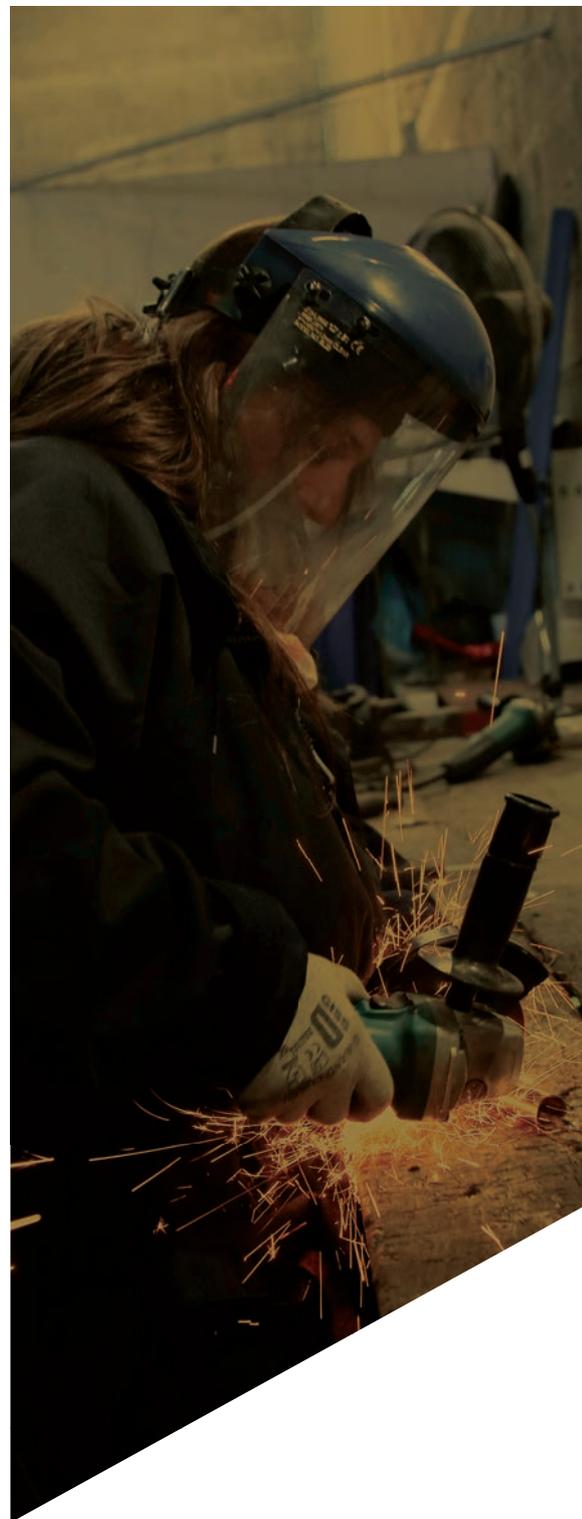

Bilan final de la 1^{re} étape expérimentale

Un pas supplémentaire
pour le droit à l'emploi



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

Louis Gallois

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



Le droit à l'emploi est devenu une réalité pour plus de 1000 personnes qui en étaient jusque-là privées. C'est, au-delà de tous les bilans, le fait qui s'impose.

La première loi d'expérimentation a été votée il y a cinq ans ; les entreprises à but d'emploi (EBE) embauchent depuis quatre ans. Les dix territoires retenus ont eu tout à construire : organiser les Comités locaux pour l'emploi (CLE), nouer la relation avec les personnes privées durablement d'emploi (PPDE), créer les EBE, définir leurs activités, trouver les locaux, embaucher les salariés...

Au terme de ces quatre années effectives, l'expérimentation est devenue une réalité locale forte qui change le regard sur les personnes et sur l'emploi. Elle s'inscrit de manière visible dans les territoires.

L'expérimentation a évidemment rencontré des difficultés parce qu'elle était profondément innovante. Les CLE qui doivent manifester la dynamique et l'engagement des acteurs du territoire ont eu à démontrer leur capacité d'impulsion. Il a fallu inventer un management participatif pour les EBE en respectant la triple contrainte qui s'impose à elles : ne pas choisir leurs salariés, ne pas faire concurrence ni au secteur public ni au secteur privé, tout en dégagant un chiffre d'affaires.

Bien sûr, les difficultés ne sont pas toutes complètement résolues mais les progrès réalisés dans l'animation des CLE, le management et la structuration des EBE, la formation des salariés, la progression du chiffre d'affaires, en dépit du Covid, illustrent la dynamique exceptionnelle de l'expérimentation et construisent un formidable encouragement pour la deuxième étape.

En affrontant et en surmontant les obstacles rencontrés, l'expérimentation a surtout démontré que les trois convictions qui sous-tendent l'ensemble du projet Territoires zéro chômeur de longue durée sont vérifiées. Personne n'est inemployable dès lors que l'on part des capacités des personnes, de leurs contraintes et de leurs souhaits.

Ce ne sont pas les travaux utiles qui manquent dans l'espace laissé en jachère entre le secteur public et les activités marchandes. Ce n'est pas l'argent qui manque lorsque l'on mesure les économies réalisées et les recettes générées par l'embauche des PPDE, et plus encore, si l'on y ajoute les externalités positives créées par ces emplois supplémentaires.

L'exhaustivité et le droit à l'emploi pour tous ne sont plus du domaine de l'utopie pour les dix territoires. Ils sont presque atteints sur certains d'entre eux.

C'est cet acquis impressionnant d'expériences et de progrès qui va servir de base solide pour la deuxième étape qui s'engage.

Celle-ci aura, bien sûr, à consolider les apports de la première étape et à poursuivre les progrès engagés, à les valider sur un nombre beaucoup plus élevé de territoires, mais elle aura une ambition plus large. Elle devra établir le cadre du droit à l'emploi pour tous : une gestion territorialisée, une impulsion et une coordination nationales, des coopérations sur le plan local avec l'ensemble des structures qui participent au droit à l'emploi, des EBE à la pérennité économique, sociale et managériale assurée, et, enfin, un financement stabilisé.

Au-delà de la deuxième loi, nous avons à l'esprit une troisième loi qui ne sera plus d'expérimentation mais d'extension à tous les territoires volontaires et préparés à prendre leurs responsabilités.

La deuxième étape devra donc convaincre que nous avons atteint la maturité nécessaire pour engager le pays tout entier dans ce défi majeur du droit à l'emploi pour tous.



Sommaire

Introduction	5
I. La première étape expérimentale.....	7
I.1. Le pilotage local du droit à l'emploi.....	8
I.1.1. La privation durable d'emploi, nouvelle cible de l'action publique ...	8
I.1.2. La coopération, l'assurance de l'accès à un droit à l'emploi.....	10
I.1.3. Le Comité local, artisan de la mise en oeuvre du droit à l'emploi	11
I.1.3.1. La dynamique d'exhaustivité	12
I.1.3.2. La complémentarité des emplois créés	14
I.2. L'EBE, catalyseur du droit à l'emploi	15
I.2.1. La dynamique de développement des unités d'EBE	15
I.2.2. La triple spécificité des EBE	17
I.2.2.1. L'embauche non-sélective	17
I.2.2.2. Les travaux utiles, supports de la création d'emplois supplémentaires.....	18
I.2.2.3. Le modèle économique mixte	21
I.3. Les transformations à l'œuvre.....	24
I.3.1. L'impact sur les personnes	25
I.3.2. L'impact sur les territoires	25
I.4. Le rôle du Fonds d'expérimentation	26
I.4.1. L'habilitation des dix premiers territoires	27
I.4.2. Le financement du droit à l'emploi.....	28
I.4.3. La production des bilans de l'expérimentation.....	30
I.4.4. Le pilotage de l'expérimentation et l'appui aux territoires.....	30
II. Les perspectives pour la deuxième étape expérimentale	33
II.1. Une gestion territoriale, efficace et pérenne du droit à l'emploi.....	34
II.1.1. L'animation et le pilotage local de la suppression de la privation durable d'emploi	34

II.1.2.	L'animation et le pilotage local de la complémentarité de l'emploi ..	35
II.1.3.	L'animation de la coopération territoriale.....	36
II.1.4.	L'émergence de stratégies supra-territoriales pour le droit à l'emploi.....	36
II.1.5.	La dynamique entrepreneuriale pour le droit à l'emploi	37
II.1.6.	La pérennisation des EBE	38

II.2. Un cadre national du droit à l'emploi 38

II.2.1.	La stabilisation du cadre expérimental	38
---------	--	----

II.2.2.	L'intégration des nouveaux territoires au fil de l'eau	39
---------	--	----

II.3. Un modèle de financement du droit à l'emploi 39

II.3.1.	La vérification du modèle macro-économique du droit à l'emploi ..	40
---------	---	----

II.3.2.	La construction d'un système de financement du droit à l'emploi adapté aux besoins.....	40
---------	--	----

Conclusion..... 43



Introduction



L'expérimentation du projet Territoires zéro chômeur de longue durée est une réalité sur dix territoires en France depuis plus de quatre années. Cette première étape expérimentale se clôt et aujourd'hui s'ouvre une deuxième étape, étendue à au moins cinquante territoires supplémentaires. Ainsi, le bilan final de cette première étape expérimentale est donc aussi un bilan intermédiaire. Il se situe à la jonction de deux lois portant une expérimentation d'une décennie.

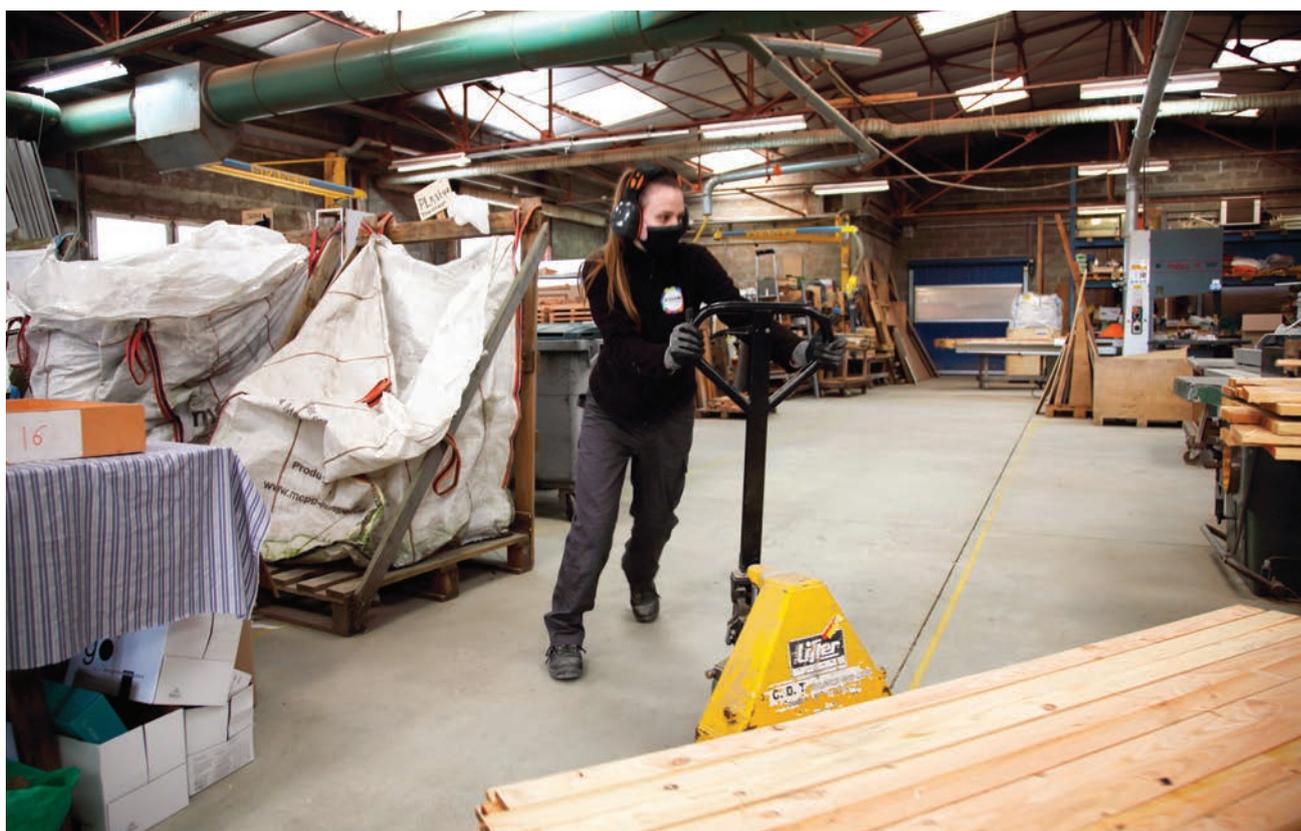
Pour marquer cette transition, l'état des lieux de la première expérimentation est mis en perspective avec les enjeux et les évolutions introduites par la deuxième loi.

La première expérimentation s'incarne aujourd'hui dans dix territoires animés par des Comités locaux pour l'emploi (CLE) qui pilotent la mise en œuvre territoriale du droit à l'emploi. Ces dix comités locaux ont été à l'initiative de la création et du conventionnement de treize entreprises à but d'emploi (EBE).

Ces EBE en charge de la création des emplois supplémentaires, au-delà de l'enjeu de pilotage de toute entreprise, ont eu à inventer un mode d'organisation intégrant les contraintes spécifiques de l'expérimentation : l'embauche sans sélection des volontaires présentés par le CLE et le développement d'activités supplémentaires. Actrices aujourd'hui reconnues sur les territoires, les EBE concourent, en sus de leur action pour le droit à l'emploi, à la transformation et à l'amélioration de leur territoire par l'accélération des politiques publiques de cohésion sociale, de transition écologique ou de développement économique local.

La première loi d'expérimentation a prouvé qu'il était possible, avec la construction d'une organisation nationale, de mettre en œuvre territorialement un droit à l'emploi.

La deuxième étape expérimentale doit poursuivre la mise en place de la gouvernance et du pilotage local et national du droit à l'emploi. Elle doit démontrer que le projet peut se déployer en gardant une lisibilité et une cohérence d'ensemble. Elle doit dessiner un système de financement pérenne de ce nouveau droit.



La première étape
expérimentale

Chapitre 1



Entérinée en 2016, l'expérimentation s'est déployée sur dix premiers territoires, habilités en novembre de la même année, pour inscrire dans la réalité les principes du droit à l'emploi (I.1). Ces territoires ont, par leur CLE, permis l'émergence progressive de treize EBE (I.2).

Après cinq années d'expérimentation et quatre années d'exercice des entreprises, le projet laisse entrevoir son impact et sa puissance de transformation à long terme sur les territoires (I.3). Cette première phase d'expérimentation a par ailleurs permis d'amorcer la construction d'un pilotage et d'une gestion nationale du droit à l'emploi. L'expérience ainsi acquise sert dès à présent au développement de la deuxième étape expérimentale (I.4).

I.1

Le pilotage local du droit à l'emploi

Le projet a permis, sur les dix territoires expérimentaux, de définir et d'apporter une réponse à des situations de privation durable d'emploi jusqu'alors insolubles ou ignorées (I.1.1). Cela grâce à la mobilisation des moyens nécessaires à la création d'emplois supplémentaires et aux coopérations locales (I.1.2). Cette création répond aux principes et contraintes fixées par le projet lui-même : l'exhaustivité et la complémentarité (I.1.3).

I.1.1

La privation durable d'emploi, nouvelle cible de l'action publique

La privation durable d'emploi s'est confrontée à la représentation la plus commune, celle d'une privation totale de tout emploi ou activité professionnelle. La pratique des dix territoires habilités pour faire exister et rendre effectif le droit à l'emploi a fait émerger trois grandes composantes : la privation totale, la privation partielle et la privation régulière d'emploi.¹ C'est à travers cette lecture de la diversité des situations des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) que les CLE ont fait émerger une pratique et une connaissance des multiples visages que revêt la privation durable d'emploi. Cette nouvelle acception a été reconnue par le législateur dans la formulation de la loi du 14 décembre 2020 afin d'être au plus près de la réalité et de la pratique des territoires expérimentateurs.² La caractérisation fine de la privation durable d'emploi est un acquis de la première expérimentation. Les outils de suivi de cette diversité de situations sont en cours de développement pour mieux connaître et définir cette nouvelle notion.

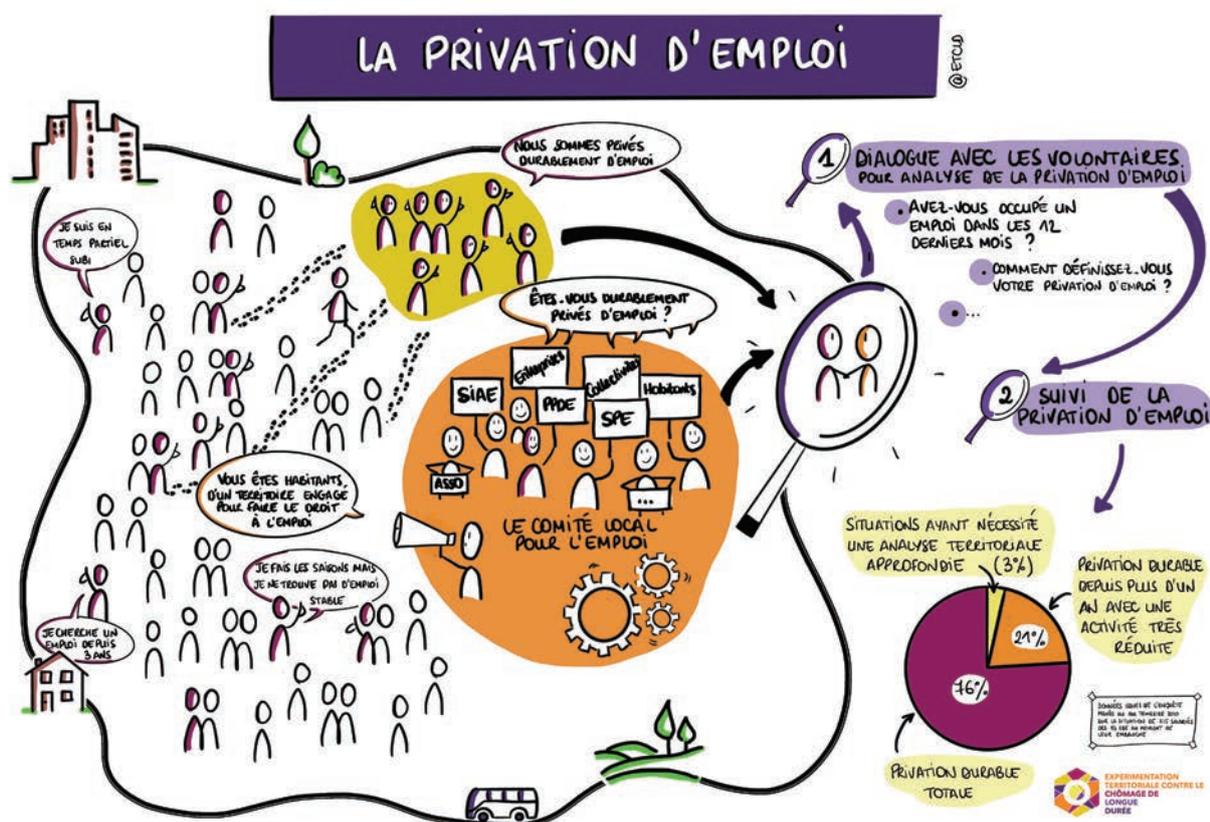
Éloignée des catégories administratives habituelles, la prise en compte du concept de privation durable d'emploi a permis d'informer et de rencontrer des personnes hors des radars des politiques publiques existantes. Ce choix inverse la charge de la preuve. Ce n'est plus la mobilisation de la personne qui est en cause mais l'accessibilité de l'emploi. Ainsi, c'est au territoire de mobiliser les moyens permettant l'accès à l'emploi de toutes les personnes privées durablement d'emploi volontaires. C'est ce dont témoignent,

¹ *La privation durable d'emploi, référentiel de l'équipe expérimentale*, ETCLD, septembre 2020

² « Dans le cadre de l'expérimentation, peuvent être embauchées par les entreprises de l'économie sociale et solidaire mentionnées au II les personnes volontaires privées durablement d'emploi depuis au moins un an », article 9-VI, Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

par exemple, les salariés de Jouques qui soulignent que « dans un travail classique, on cherche à remplir une case, on veut trouver la personne qui correspondra le mieux aux exigences d'un poste »³. À l'inverse, dans le projet « on accepte tous les demandeurs d'emploi de longue durée et on monte un projet d'emploi avec eux. C'est très innovant et très valorisant pour les personnes car du coup on n'est pas un numéro mais on devient acteur »⁴. Le CLE de la Métropole européenne de Lille analyse que « ce qui remobilise les personnes privées d'emplois, c'est une dynamique installant les personnes comme actrices du projet et de leur territoire, les abordant dans leur capacité à proposer, innover, contribuer... »⁵.

Par ailleurs, les outils développés au cours de la première étape expérimentale pour le suivi de l'exhaustivité ont mis en lumière que la majorité des sorties de la privation durable d'emploi s'est faite en EBE (63,4 %) ⁶. Ce suivi quantitatif souligne aussi le travail d'orfèvre mené par l'ensemble des acteurs de la coopération territoriale qui permet de donner des réponses les plus adaptées possibles à chaque situation.



³ Bilan des PPDE et salariés, CLE de Jouques, Annexes p.13

⁴ idem

⁵ Bilan du territoire de la Métropole européenne de Lille, CLE de la Métropole européenne de Lille, Annexes p.54

⁶ Au 31/12/2020 : 477 sorties de la privation d'emploi avant embauche en EBE sur 1304 volontaires sortis de la privation d'emploi, soit 36,6 % des volontaires

La coopération, l'assurance de l'accès à un droit à l'emploi

Les premières années de l'expérimentation ont mobilisé l'ensemble des acteurs des CLE autour de l'embauche et l'intégration des volontaires au sein des EBE créées pour le projet. Cette étape était nécessaire à la réussite de la première phase d'expérimentation et à la démonstration concrète des hypothèses du projet. Elle a également mis en évidence le fait que la construction d'une gouvernance locale du droit à l'emploi ne se résume pas à l'ouverture et la pérennisation d'une EBE sur le territoire. Le CLE du territoire de Thiers souligne qu'il est nécessaire de « s'assurer que la responsabilité du droit à l'emploi pour tous est bien portée par l'ensemble des acteurs du territoire au sein du Comité local pour l'emploi et ne repose pas uniquement sur les EBE »⁷.

L'inscription dans la durée d'un droit à l'emploi territorialisé ne peut faire l'économie d'une vision politique, partagée par la représentation la plus large des acteurs politiques, économiques, sociaux et civils du territoire. Elle doit permettre de « faire alliance à l'échelle d'un territoire pour bâtir le plein emploi, donner une place à chacun dans le cadre d'une démarche créatrice de valeur économique et sociale »⁸. Cette vision politique partagée doit se doubler d'un consensus territorial fort, incarné par la mobilisation d'élus de la collectivité expérimentatrice à même de porter à la fois le projet sur le long terme et le soutien à sa traduction opérationnelle.

Si le projet parle et propose de créer le droit à l'emploi, il ne se résume pas à une réponse emploi unique. Il doit mobiliser la richesse de la coopération entre les acteurs porteurs de solutions multiples et adaptées aux besoins exprimés par les personnes.

Le CLE a la responsabilité, par la mise en dynamique de la coopération, de porter une attention particulière aux enjeux permettant aux personnes de se stabiliser durablement dans l'emploi et de s'inscrire dans des trajectoires d'évolutions professionnelles correspondant à leurs attentes.

Par ailleurs, la privation durable d'emploi n'est pas une situation exclusive de toutes autres. Elle peut s'accompagner d'autres fragilités : santé, logement, éducation... Ainsi l'expérimentation a-t-elle apporté sur les territoires une réponse pratique à une problématique sociale et économique vive, la privation durable d'emploi. Elle a aussi remis en évidence les problématiques associées et donc les besoins en accompagnement social non couverts. Les comités locaux ont ainsi dû mobiliser et parfois accompagner le développement d'outils classiques de l'accompagnement social, de l'insertion par l'activité économique ou du travail adapté pour répondre à la situation des personnes.

Par exemple, la création d'une EBE, sur le territoire de Thiers, portée par un atelier et chantier d'insertion, a permis de favoriser « la création de liens entre EBE et SIAE autour des parcours des personnes privées d'emploi »⁹.

Si la trajectoire des personnes volontaires a pour trait commun la privation durable d'emploi, la solution mobilisée par les personnes n'est pas toujours l'embauche en EBE. En effet, « au-delà du frein de l'accès à un emploi pérenne, d'autres problématiques sont rencontrées par les salariés et continuent de perturber leur implication dans leur prise de poste »¹⁰.

⁷ Bilan du territoire de Thiers, CLE de Thiers, Annexes p.75

⁸ Bilan du territoire de Paris 13e, CLE de Paris 13, Annexes p.106

⁹ Bilan de l'EBE Inserfac du territoire de Thiers, EBE Inserfac, Annexes p.81

¹⁰ Bilan du territoire de Colombelles, CLE de Colombelles, Annexes p.19

Le Comité local, artisan de la mise en œuvre du droit à l'emploi

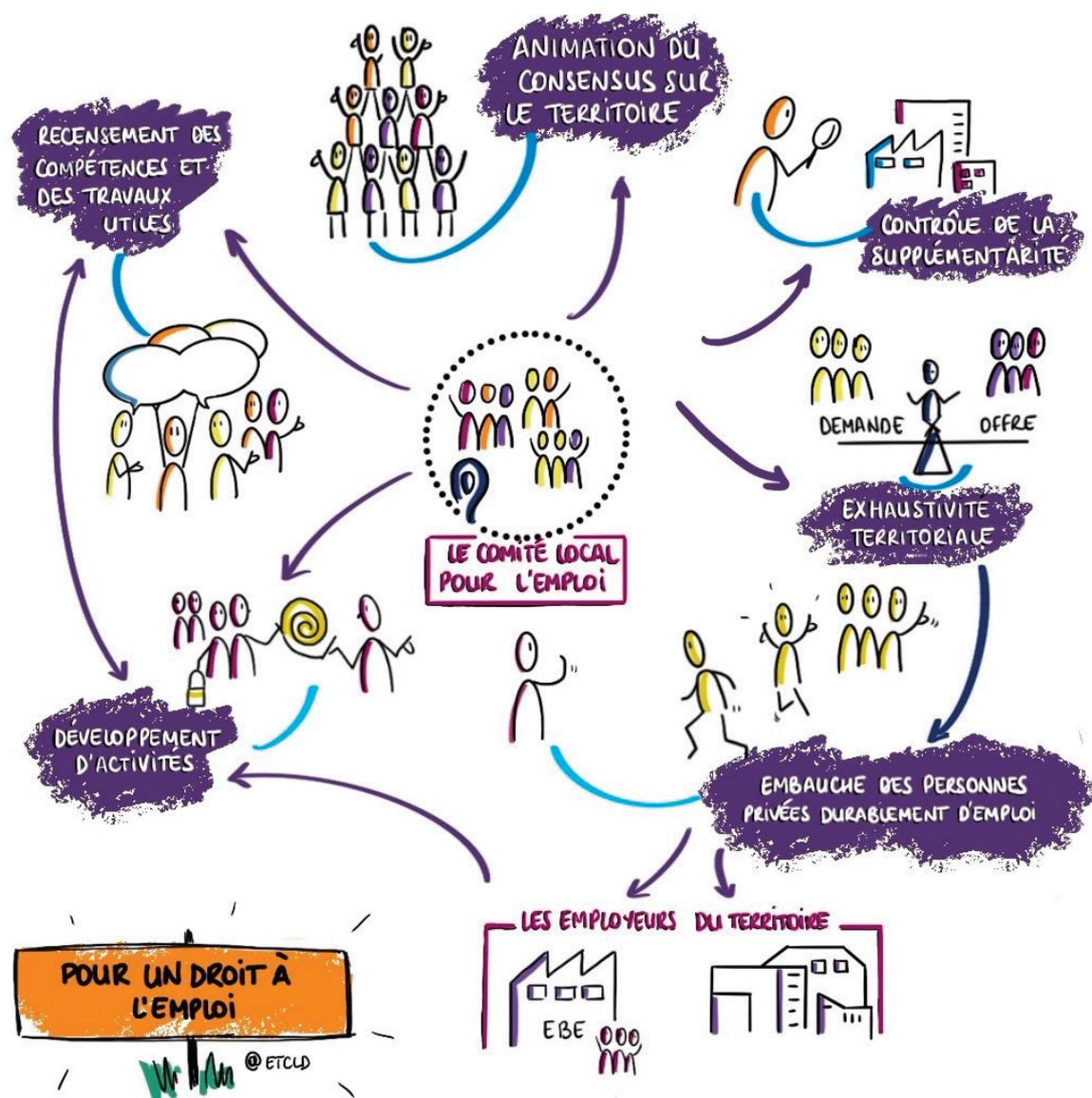
Organe protéiforme, le CLE est une instance dont l'existence se justifie par la dynamique qu'il entretient entre tous les acteurs du territoire au service d'un but : le droit à l'emploi. Cet objectif est possible si le territoire promeut et organise la création d'emplois supplémentaires à hauteur des besoins de la population. Si l'organisation de cette instance plénière reste essentielle pour assurer la pérennité du portage politique du droit à l'emploi, son mode de gouvernance, d'organisation et de fonctionnement est adaptable en fonction de l'écosystème local. Sa souplesse et son articulation avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion sont des facteurs clés de réussite pour entretenir une dynamique de coopération, assurer l'information et la mobilisation des volontaires, promouvoir et accompagner la création des emplois supplémentaires. Ainsi, à Pipriac et Saint-Ganton, la réponse est construite par l'intermédiaire d'un opérateur local unique déjà installé qui vise à « centraliser ces acteurs autour de la structure iLOZ, la maison de services et de l'emploi du Pays de Pipriac, et d'en faire le lieu des échanges et des rencontres pour le droit à l'emploi »¹¹.

Les orientations politiques du CLE sont mises en œuvre par son équipe projet. Cette équipe projet revêt des réalités et des compositions extrêmement diverses. Elle a pour mission de faire avancer et respecter les trois impératifs du projet : la coopération territoriale, la complémentarité des emplois créés et l'exhaustivité de réponses aux situations des volontaires.

Les moyens dédiés à l'animation locale de l'expérimentation ont été, et restent, une problématique importante. Si une partie des ressources d'ingénierie nécessaires peut être identifiée au sein des structures locales existantes (agents des collectivités territoriales, Pôle emploi, CCAS, acteurs locaux du Service Public de l'Emploi...), il est souvent indispensable de mobiliser des moyens complémentaires pour couvrir l'action spécifique des CLE, a minima pour la création du poste de chef de projet. La mobilisation de ces moyens a été une difficulté majeure de la première étape expérimentale et reste une problématique de la deuxième étape expérimentale pour garantir, à chaque territoire, les ressources nécessaires au bon fonctionnement de son CLE.

La première phase de l'expérimentation qui se termine nous conforte dans la conviction que l'approche territoriale selon le principe de subsidiarité permet une mise en œuvre efficace du droit à l'emploi.

¹¹ Bilan du territoire de Pipriac et Saint-Ganton, CLE de Pipriac et Saint-Ganton, Annexes p.29



I.1.3.1

La dynamique d'exhaustivité

La mise en œuvre du droit à l'emploi doit permettre aux personnes qui en sont privées d'exprimer leur volontariat et au territoire de mobiliser les moyens et les acteurs permettant à toutes ces personnes d'exercer leur droit.

Au cours de la première expérimentation, la stratégie d'atteinte de l'exhaustivité au sein des territoires s'est prioritairement traduite par l'information large du territoire et des personnes concernées. L'objectif est d'informer toutes les personnes susceptibles d'être concernées par la privation d'emploi de l'existence du droit à l'emploi sur le territoire.

L'engagement du CLE consiste à apporter une réponse à tous les volontaires, mais également, à réduire la durée qui sépare la déclaration de volontariat d'une personne de la proposition par le territoire d'une solution à sa privation d'emploi. La reconnaissance par le CLE de la privation durable d'emploi d'un volontaire crée « un grand espoir »¹² qu'une longue période d'attente et d'incertitude peut bien souvent mettre à mal. La caractérisation de cette période d'attente et la réduction de sa durée est un enjeu de cette deuxième étape.

¹² Bilan du territoire de Mauléon, CLE de Mauléon, Annexes p.120

L'exhaustivité a d'abord été comprise et travaillée sur les territoires comme une orientation en EBE de tous les volontaires. Cependant, cette action a des limites. D'une part, parce que les premières EBE ont été confrontées à une évolution très rapide et une structuration contrainte par des moyens limités au démarrage de l'expérimentation. D'autre part, parce que toutes les situations de privation d'emploi ne trouvent pas leur solution dans une intégration en EBE. En effet, si l'expérimentation continue à démontrer que nul n'est inemployable, elle défend également la seconde partie de l'assertion « à condition que les emplois soient adaptés aux personnes ».

L'exhaustivité qui engage le comité local à proposer une réponse à chacun est au cœur du projet Territoires zéro chômeur de longue durée. La mobilisation pour l'expérimentation a braqué les projecteurs sur la lutte contre la privation d'emploi pourtant portée par de nombreux acteurs depuis plusieurs dizaines d'années. La création des EBE a permis de remettre en évidence le besoin en emploi de la population. Cette expression nouvelle du besoin doit nous permettre d'argumenter et de mobiliser les moyens nécessaires au développement de l'ensemble des structures et institutions dédiées à l'accès à l'emploi de tous les volontaires. De fait, l'action du projet est aussi de faire exister le droit à l'emploi pour tous au sein des organismes et institutions du territoire qui y prennent déjà part depuis de nombreuses années : service public de l'emploi, travail adapté, insertion par l'activité économique... Au sein du territoire de Villeurbanne, « le principe de l'exhaustivité composite est fortement partagé et a d'ores et déjà donné lieu à un partenariat renforcé Booster-Service public de l'emploi fin 2021-début 2022 »¹³.

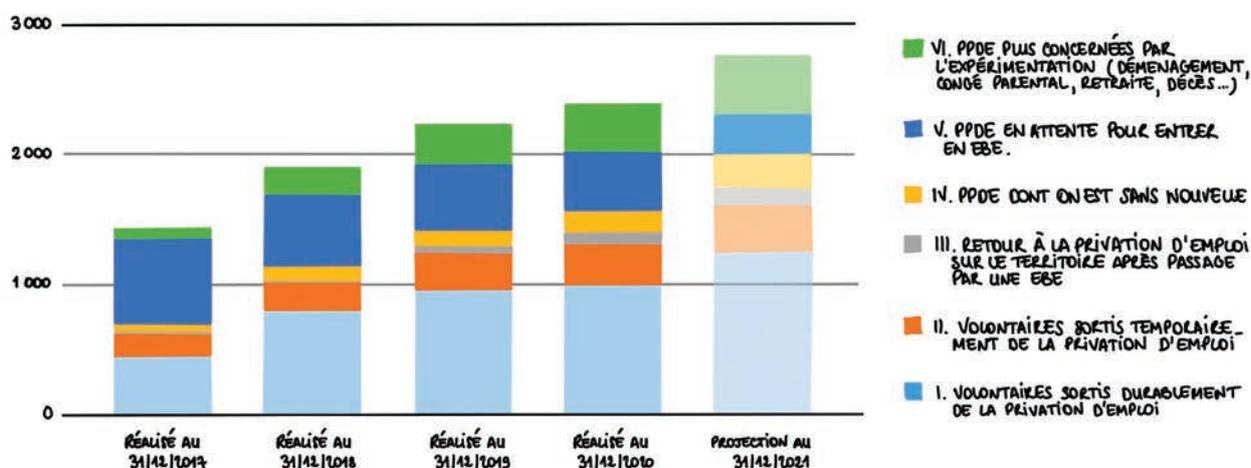
Cette évolution dans la lecture du projet à mesure du rapprochement progressif des équipes avec les acteurs existants s'est accompagnée d'une attention particulière portée à ce que l'emploi ne crée pas de rupture dans les dynamiques périphériques menées par les volontaires : accompagnement social, reconnaissance d'un handicap, valorisation des acquis, accès aux droits... Ces actions sont d'autant plus efficaces que le CLE et son équipe projet sont composés d'acteurs engagés sur le territoire.

Suivi des PPDE par les CLE sur la première expérimentation

	Réalisé au 31/12/2017	Réalisé au 31/12/2018	Réalisé au 31/12/2019	Réalisé au 31/12/2020	Projection au 31/12/2021
Personnes rencontrées individuellement (pas toutes éligibles¹⁴)	1 603	2 104	2 540	2 727	3 130
PPDE volontaires identifiées (et éligibles)	1 434	1 899	2 230	2 391	2 761
I. Volontaires sortis durablement de la privation d'emploi	442	795	949	1 004	1 254
II. Volontaires sortis temporairement de la privation d'emploi	185	229	291	300	368
III. Retour à la privation d'emploi sur le territoire après passage par une EBE	4	13	61	98	118
IV. PPDE dont on est sans nouvelles	59	95	115	157	255
V. PPDE en attente pour entrer en EBE	663	563	506	459	315
VI. PPDE plus concernées par l'expérimentation (déménagement, congé parental, retraite, décès...)	81	204	308	373	451

¹³ Bilan du territoire de Villeurbanne, CLE de Villeurbanne, Annexes p.90

¹⁴ Personne privée d'emploi depuis moins d'un an ou ne résidant pas depuis plus de 6 mois sur le territoire



Ce suivi de l'exhaustivité a été créé et partagé au cours de la première expérimentation. Il a permis de mettre en lumière l'action des CLE quant à la suppression de la privation d'emploi. La deuxième étape expérimentale construit, sur cette base et en l'amendant, un nouvel outil de suivi.

1.1.3.2

La complémentarité des emplois créés

La création d'emplois supplémentaires n'est effective que si elle ne détruit pas ceux existants dans les secteurs publics ou privés. De plus, la complémentarité des emplois est la condition au financement du droit à l'emploi par la mise en œuvre de l'activation des dépenses passives. Cela positionne l'EBE comme un acteur complémentaire venant répondre aux besoins interstitiels d'un secteur ou d'une filière. Cette contrainte peut être également reçue comme une opportunité en favorisant l'insertion rapide des EBE dans l'écosystème économique local. « C'était vraiment la base du projet. On n'aurait pas pu se développer si on ne s'était pas entendu avec les entreprises » assurent les salariés de Tezea¹⁵.

La régulation de la complémentarité est de la responsabilité du CLE et en cela ne peut donc être séparée de l'objectif d'atteinte de l'exhaustivité. Les territoires ont édifié, par leur pratique, une expertise partagée et une culture commune. Ils ont ainsi construit des processus et des outils d'analyse, discutés, travaillés et validés collectivement.

Une confiance réciproque s'est bâtie sur la preuve de la disponibilité du CLE, des élus du territoire, de l'équipe projet ainsi que des équipes des EBE à entendre et dialoguer avec les acteurs économiques. C'est la transparence et le débat sans cesse renouvelés autour des travaux utiles qui permettent de rendre crédible ce concept de complémentarité.

L'effort de garantie pratique de la complémentarité des emplois passe donc par une analyse fine et continue de la non-concurrence des activités développées par le projet sur le territoire.

¹⁵ Bilan des PPDE et salariés, CLE de Pipriac et Saint-Ganton, Annexes p.36

1.2

L'EBE, catalyseur du droit à l'emploi

Les EBE de la première étape expérimentale ont toutes traversé des phases de croissance similaires qui ont abouti à un plafonnement des embauches amenant les comités locaux à projeter la création de nouvelles unités d'EBE (1.2.1). Les entreprises ont eu à construire l'organisation de leur collectif de travail dans un cadre inédit et parfois insécurisé.

Outre le principe d'une embauche sans sélection, elles ont aussi eu à se conformer à un développement d'activités atypiques garant de la complémentarité des emplois. Leurs activités, supports de la création d'emplois supplémentaires, ont progressivement dégagé un chiffre d'affaires permettant de dresser les premiers traits d'un modèle économique cohérent avec le système de financement expérimental (1.2.2).

1.2.1

La dynamique de développement des unités d'EBE

La création des premières EBE a représenté, en 2017, l'irruption sur le territoire d'une solution nouvelle pour l'emploi. Loin d'être la solution unique pour le droit à l'emploi, l'innovation du concept d'EBE a mobilisé ou remobilisé les territoires. Les CLE ont alors concentré et focalisé leur attention sur la création des premières unités de travail. Elles ont connu une croissance exponentielle de leurs effectifs, à rebours de la majorité des dynamiques entrepreneuriales. Cette croissance rapide a provoqué un décalage entre le nécessaire accueil de nouveaux salariés et les conditions matérielles et organisationnelles des entreprises. Décalage amplifié par la frugalité des moyens dont elles disposaient au démarrage de l'expérimentation. Le CLE du Pays de Colombey et du Sud Toulinois rappelle ainsi que « le manque de moyens initiaux pour lancer les EBE » a fait que « les fondations en termes d'organisation se sont révélées insuffisamment solides »¹⁶. Leur lancement rapide était néanmoins essentiel pour l'expérimentation et pour les personnes mobilisées parfois depuis plus d'un an.

L'ouverture des premières unités d'EBE représentait alors l'aboutissement de la préparation des projets de territoire et la concrétisation d'un droit. Elles ont parfois détourné les territoires des solutions pré-existantes pour le droit à l'emploi (1.1.3.1 La dynamique d'exhaustivité) : structures d'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées...

L'EBE créée sur le territoire a ainsi pu apparaître comme la « solution universelle », l'outil unique et suffisant à la réalisation du droit à l'emploi, là où, en réalité, elle vient compléter les moyens nécessaires à ce droit.

Plusieurs EBE ont été confrontées aux limites de leur capacité à intégrer de nouveaux salariés. Et ce d'autant plus âprement qu'elles avaient à mettre en place des conditions permettant l'existence d'un collectif de travail inclusif et soucieux de l'adaptation des conditions de l'emploi de chacun. Les EBE sont pour certaines « le plus gros employeur »¹⁷ de leur territoire.

¹⁶ Bilan du territoire du Pays de colombey-sud-Toulois, CLE du Pays de Colombey-sud-Toulois, Annexes p.38

¹⁷ Bilan de l'EBE Elan du territoire de Jouques, Elan, Annexes p.10

Le ralentissement des embauches de nouveaux salariés a mis fin à une période d'effervescence. À l'enthousiasme des premiers temps ont succédé les difficultés liées à la gestion dans la durée d'un collectif de travail soumis à de nombreuses contraintes : embauches sans sélection, activités supplémentaires, croissance rapide... Cette crise de croissance liée à l'organisation des EBE s'est traduite de diverses façons : départs de salariés, licenciements, renouvellement de directions et de gouvernance... Après les premiers salariés, engagés, mobilisés, ayant construit le projet et leur entreprise, sont arrivés dans l'EBE de nouveaux salariés moins acculturés aux fondamentaux du projet et à son histoire sur le territoire. Tout au long de la vie de l'entreprise, il sera parfois utile de redire qu'au droit à l'emploi s'associe « le devoir de travailler »¹⁸.

Les premières EBE ont ainsi eu à construire l'ensemble de leur organisation : management et structuration du collectif de travail, formation professionnelle, définition des rôles et responsabilités entre la gouvernance et la direction, participation des salariés à la vie de l'entreprise en articulation avec le dialogue social institutionnel, développement d'activités pour l'atteinte d'un modèle économique mixte...

Ces effets de seuil, que chacune des premières EBE a connu, se sont inscrits sur les territoires selon deux configurations distinctes : les territoires pour lesquels le seuil d'effectif de l'EBE permettait de répondre aux besoins et ceux pour qui cette première EBE ne suffisait pas à atteindre l'exhaustivité.

Au sein des territoires nécessitant davantage d'emplois supplémentaires que ceux pouvant être créés par la première unité d'EBE, s'est mise en place une nouvelle dynamique entrepreneuriale.

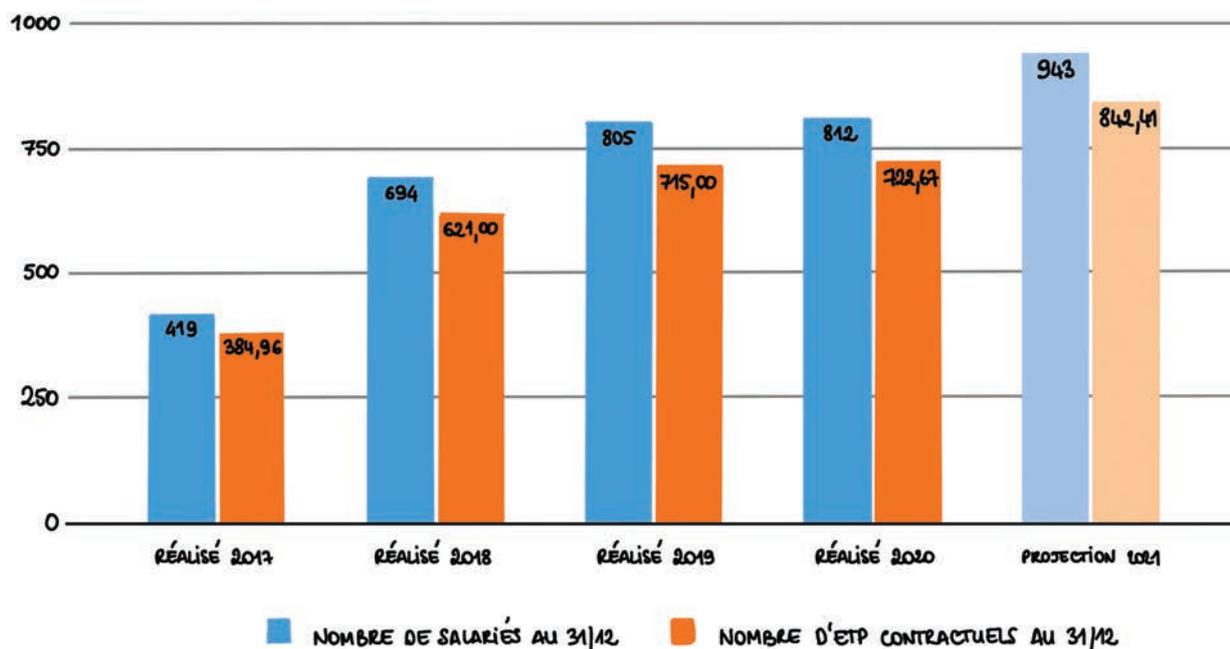
Ainsi, à la fin de la première étape expérimentale, plusieurs créations d'unités d'EBE additionnelles ont abouti. L'une par la création d'une unité de taille réduite et centrée sur une filière précise et qui n'a pas vocation à évoluer quant à la part d'emplois supplémentaires qu'elle assure sur le territoire. Les deux dernières, adossées à une structure existante, un atelier et chantier d'insertion dans un cas, une épicerie solidaire dans l'autre. Ces deux créations partageaient une projection de croissance modérée lors de leur conventionnement et axaient leur développement sur des activités plus resserrées. Cette maîtrise d'activités et de filières déjà définies leur a permis d'accompagner le collectif de travail sur des missions cadrées et sécurisantes. Elles ont bénéficié du savoir-faire et des métiers de l'entreprise à l'origine de la création de l'unité d'EBE. Cela a permis de réduire la pression sur l'organisation. De plus, ces dernières EBE ont bénéficié du retour d'expérience des premières unités et ouvrent la voie aux prochaines.

Aujourd'hui, la première expérimentation compte treize unités d'EBE de trois types :

- 1 Les dix premières ayant été créées ex-nihilo.** Elles sont dédiées à l'expérimentation et matérialisent la réalisation concrète du projet. Elles ont été marquées dans leur organisation par une montée en charge rapide des effectifs précédant la mise en place du cadre organisationnel. Elles ont été les outils du défrichage et de l'apprentissage au sein de l'expérimentation. Elles ont servi de test à bon nombre des travaux utiles identifiés sur leur territoire. Elles sont donc encore aujourd'hui marquées par une variété importante d'activités. Leurs trajectoires ont également permis de dessiner l'évolution des modalités de financement au cours de la première phase expérimentale ;
- 2 Une petite unité d'EBE, thématique et structurée autour d'une seule et même filière,** qui nécessite un fort engagement du territoire pour accompagner son développement au delà de son rôle de création d'emplois supplémentaires ;
- 3 Deux unités d'EBE adossées à des structures existantes** basant leur modèle de développement sur un portefeuille d'activités socles qui aujourd'hui se diversifient et qui bénéficient de l'expérience et du savoir-faire de leurs initiateurs.

¹⁸ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

Évolution du nombre de salariés conventionnés et des ETP contractuels conventionnés par an



1.2.2

La triple spécificité des EBE

Les EBE focalisent l'attention sur les territoires du fait de leur nouveauté et de leur objet permettant la création des emplois à hauteur des besoins de la population. La spécificité des EBE est triple : l'embauche non-sélective (1.2.2.1), la complémentarité des emplois créés (1.2.2.2), le modèle économique mixte basé sur l'activation des dépenses passives (1.2.2.3).

1.2.2.1

L'embauche non-sélective

Au cours de la première expérimentation, nombreuses ont été les analyses pour comprendre quelle était la population qui intégrait les EBE et à quels profils ce « nouvel outil » pourrait servir en priorité. L'EBE a été considérée comme un nouvel objet de politique publique de l'emploi devant répondre à des enjeux catégoriels : les moins de 25 ans, les seniors, les allocataires du RSA, les personnes en situation de handicap...

Ces analyses des EBE tendent à réduire la portée de la notion de privation durable d'emploi. En effet, le projet propose, sur un territoire, à toute personne privée durablement d'emploi volontaire, un emploi adapté à sa situation et à ses capacités.

Ainsi l'EBE ne se caractérise pas par le profil de ses salariés mais par l'engagement qu'elle prend, avec le territoire, d'embaucher sans sélection les personnes que le CLE lui présente et à leur proposer un emploi adapté à leur situation. Cet engagement d'adaptation est global et répond au postulat que nul n'est inemployable si l'emploi est adapté à la personne : adaptation organisationnelle (temps de travail, rythme...), adaptation matérielle en fonction de contraintes physiques, adaptation du type d'emploi en fonction des compétences ou des appétences (travail en extérieur/intérieur, travail en équipe, savoir-faire métier...). 13 Avenir, l'EBE du 13^e arrondissement de Paris, insiste sur le fait qu'il faut « porter attention au cadre managérial et à l'équipe managériale qui jouent un rôle déterminant dans la création des conditions d'emploi pour tous au sein de l'EBE »¹⁹. Cette démarche d'adaptation et de « co-construction » permet aussi, par exemple à l'Esiam, de « faire émerger progressivement des compétences managériales chez certains salariés »²⁰ et ainsi renforcer l'ensemble du collectif de travail.

L'adaptation de l'emploi aux personnes fait peser sur la structure, l'organisation et son équipe de direction une pression forte. De plus, elle peut générer des tensions entre l'organisation d'un collectif de travail aux profils variés, la nécessaire inclusion dans le collectif et l'exigence entrepreneuriale d'une qualité de service et de production. Comme toute entreprise, les EBE portent en effet la recherche de qualité comme garantie de leur image de marque en tant qu'actrices économiques.

Dans le cadre de la réflexion de l'équipe expérimentale, regroupant les dix territoires et le Fonds d'expérimentation, sur le management inclusif des EBE, elles ont été aidées au cours de la première étape expérimentale par le développement de partenariats ou la négociation d'accords nationaux. L'expérimentation et les EBE ont ainsi pu profiter du soutien de l'Agefiph du fait de leur effet particulièrement bénéfique pour l'emploi de personnes en situation de handicap, 23 % des salariés de l'expérimentation étant en situation de handicap²¹. Elles ont aussi bénéficié du Plan d'investissement dans les compétences pour l'Insertion par l'activité économique (PIC-IAE). « L'enjeu de la formation des équipes reste un enjeu majeur. L'accès à la formation dans toutes ses composantes doit continuer et même être facilité »²² estime la direction de l'EBE 58 de Prémery. Chemin faisant, l'installation des salariés dans un emploi stable permet « d'identifier une appétence grandissante pour la formation continue »²³ qui concourt à l'enjeu de montée en compétences des équipes.

1.2.2.2

Les travaux utiles, supports de la création d'emplois supplémentaires

Au cours de cette première expérimentation, les EBE ont déployé leurs activités en se basant à la fois sur les travaux utiles identifiés par le CLE sur le territoire en lien avec les volontaires et sur un développement endogène d'activités nouvelles.

Elles ont fait la preuve que ce n'est pas le travail qui manque et ce même en zone urbaine, où l'offre existante est importante. Ainsi le territoire de Paris 13^e constate que « de manière contre-intuitive, l'insertion des activités de l'EBE dans le tissu économique existant ne pose pas de difficulté particulière »²⁴. À Thiers, l'EBE Actypôles estime même que « plus de 75 % des emplois actuels correspondent à des activités co-construites avec les personnes privées durablement d'emploi »²⁵.

Les EBE ont aujourd'hui un portefeuille large d'activités qui a permis la création de plus de 1050 emplois supplémentaires²⁶ sur plus de 170 activités qui ont généré près de 3 000 000 € de chiffre d'affaires en 2020 (4 800 € / ETP).

¹⁹ Bilan de l'EBE 13 Avenir du territoire de Paris 13e, 13 Avenir, Annexes p.112

²⁰ Bilan de l'EBE Esiam du territoire de Mauléon, Esiam, Annexes p.123

²¹ L'enjeu de l'organisation de collectifs de travail inclusifs, les Entreprises à but d'emploi, ETCLD - TZCLD, septembre 2019

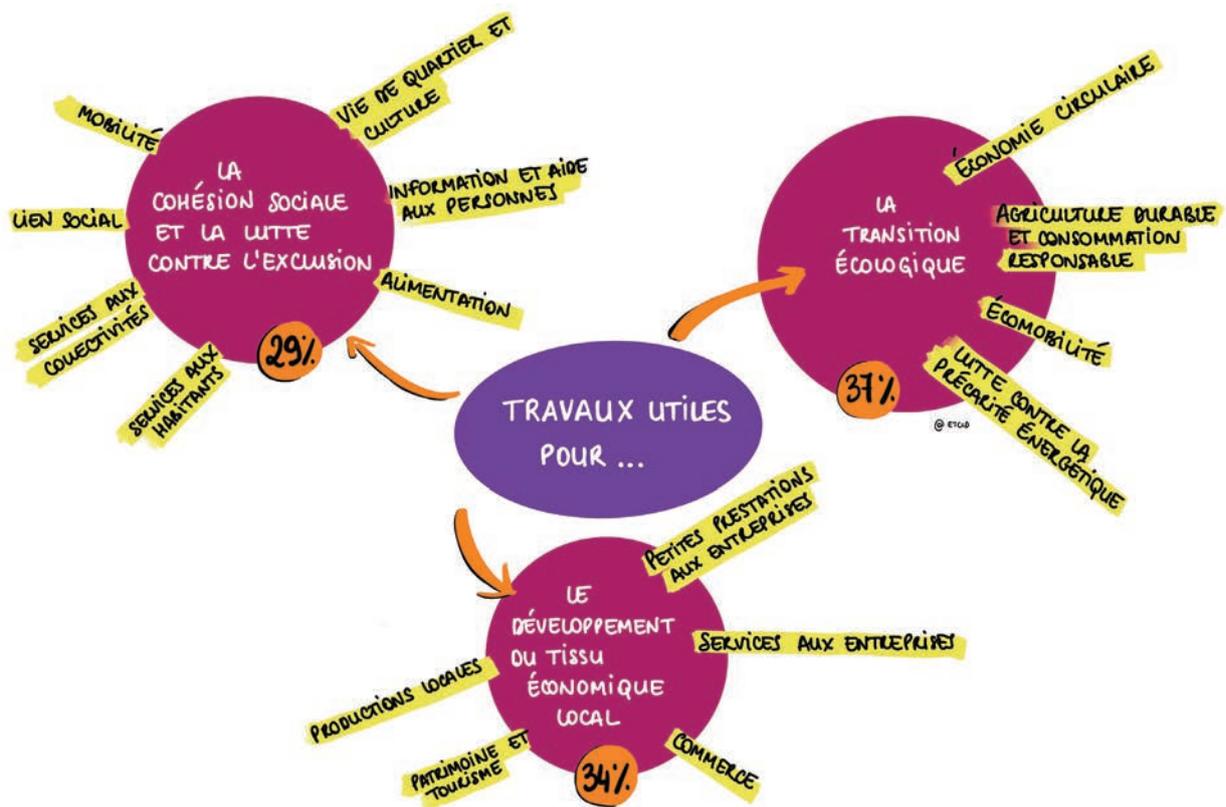
²² Bilan de l'EBE 58 du territoire de Prémery, Annexes p.49

²³ Bilan de l'EBE La Fabrique de l'emploi du territoire de la Métropole européenne de Lille, La Fabrique de l'emploi, Annexes p.59

²⁴ Bilan du territoire de Paris 13e, CLE de Paris 13e, Annexes p.106

²⁵ Bilan de l'EBE Actypôles du Territoire de Thiers, Actypôles, Annexes p.77

²⁶ 1062 emplois conventionnés créés en EBE depuis le début de l'expérimentation au 31/05/2021



SOURCE : Prestations T4 2021

RÉPARTITION DU CHIFFRE D'AFFAIRES 2020 PAR DOMAINE D'ACTIVITÉ

Les EBE se sont intégrées dans le paysage économique local et ont révélé, au-delà de leur rôle pour le droit à l'emploi, toute l'utilité des activités développées sur le territoire. Elles sont aujourd'hui reconnues comme des acteurs locaux à part entière.

Ainsi, « l'Esiam est aujourd'hui devenue un maillon complémentaire dans le paysage mauléonnais pour la réalisation de travaux de l'économie circulaire »²⁷. De plus, elles sont perçues et reconnues comme des acteurs réactifs et précieux pour expérimenter et répondre à des besoins nouveaux et urgents. De ce fait, elles ont souvent été en première ligne au cours de la pandémie de Covid pour inventer et mettre en place rapidement des solutions d'urgence. Au cours du premier confinement, Atipic, l'EBE du territoire de Colombelles, « a démontré les capacités d'engagement et l'agilité de l'entreprise et des collaborateurs sur la production de masques, les visites aux citoyens, la continuité de la production des légumes... »²⁸.

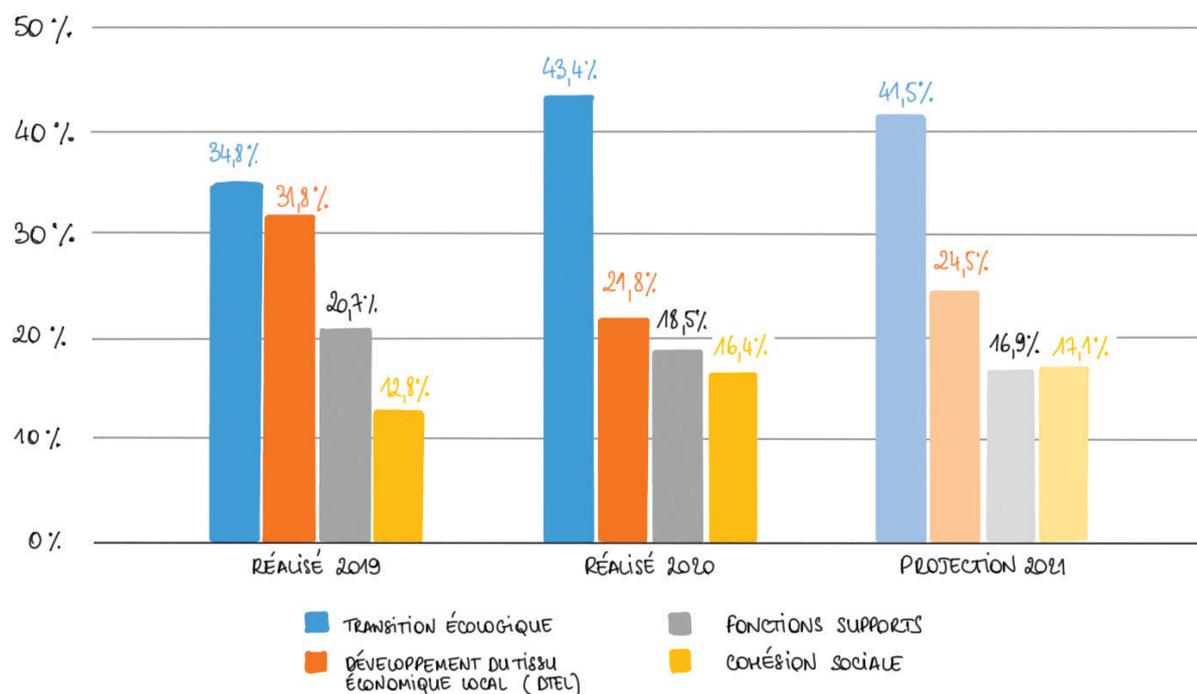
Le développement des activités des EBE a permis de montrer qu'effectivement, ce n'est pas le travail qui manque. Tezea, l'EBE du territoire de Pipriac et Saint-Ganton, souligne avoir fait la démonstration que même sur un petit territoire de 4 200 habitants, il existe suffisamment de travaux utiles pour offrir du travail à tous les salariés, sans créer de concurrence et en étant complémentaire des entreprises et collectivités publiques du territoire²⁹.

²⁷ Bilan du territoire de Mauléon, CLE de Mauléon, Annexes p.121

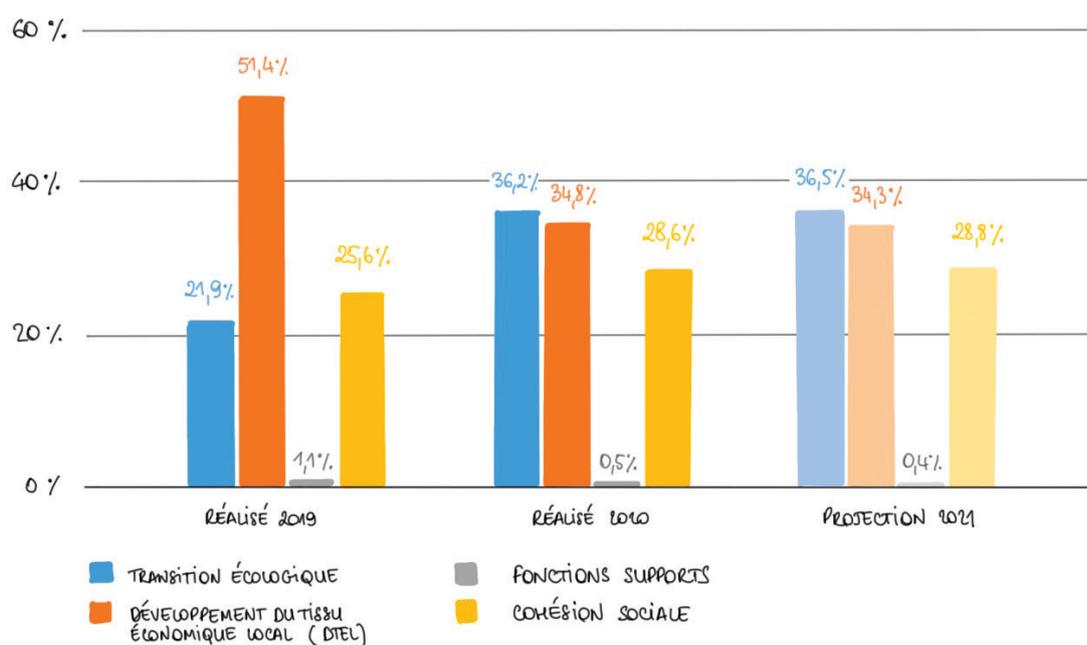
²⁸ Bilan de l'EBE Atipic du territoire de Colombelles, Atipic, Annexes p.22

²⁹ Bilan de l'EBE Tezea du territoire de Pipriac Saint-Ganton, Tezea, Annexes p.30

ETP par catégorie d'activité - comparaison N-2 / N-1 / N



CA par catégorie d'activité - comparaison N-2 / N-1 / N



I.2.2.3

Le modèle économique mixte

L'enjeu des EBE est de stabiliser un modèle économique mixte conjuguant des ressources publiques liées à la redirection des coûts de la privation d'emploi (I.4.2. Le financement du droit à l'emploi) et des ressources propres issues du chiffre d'affaires généré par les travaux utiles. Il s'agit ainsi de couvrir les coûts complets liés à la production d'emplois supplémentaires (coûts des emplois et de l'exploitation de l'EBE).

L'évolution des coûts complets des EBE tend progressivement à se stabiliser. Les EBE sont inscrites dans une tendance de baisse de leurs coûts par équivalent temps plein de plus de 30 000 € en 2017 à un peu moins de 28 000 € en 2020. Cette évolution s'explique par un développement progressif des structures et de leur organisation.

D'autre part, les EBE ont toujours des besoins en investissement, afin d'obtenir et sécuriser leurs locaux ainsi que leur appareil productif. Ces investissements ont largement pesé sur les premières années d'exercice et restent une charge importante tout au long du développement de l'entreprise. Aussi, si c'est un des enjeux de la deuxième phase expérimentale, il est encore aujourd'hui trop tôt pour isoler et déterminer ce qui, au sein des coûts complets, relève de l'amorçage et de l'investissement nécessaires aux structures en phase de création, du coût en période de croisière d'une unité installée, maîtrisant son portefeuille d'activités et dotée d'un collectif de travail stabilisé.

Par ailleurs, à mesure que les entreprises s'installent, se structurent, développent les activités et leur chiffre d'affaires, elles commencent à projeter leur modèle économique d'atterrissage. Elles laissent entrevoir la possibilité, nécessaire à la démonstration du projet, d'une modulation des financements publics afin de coller au plus près du besoin de financement des emplois supplémentaires³⁰.

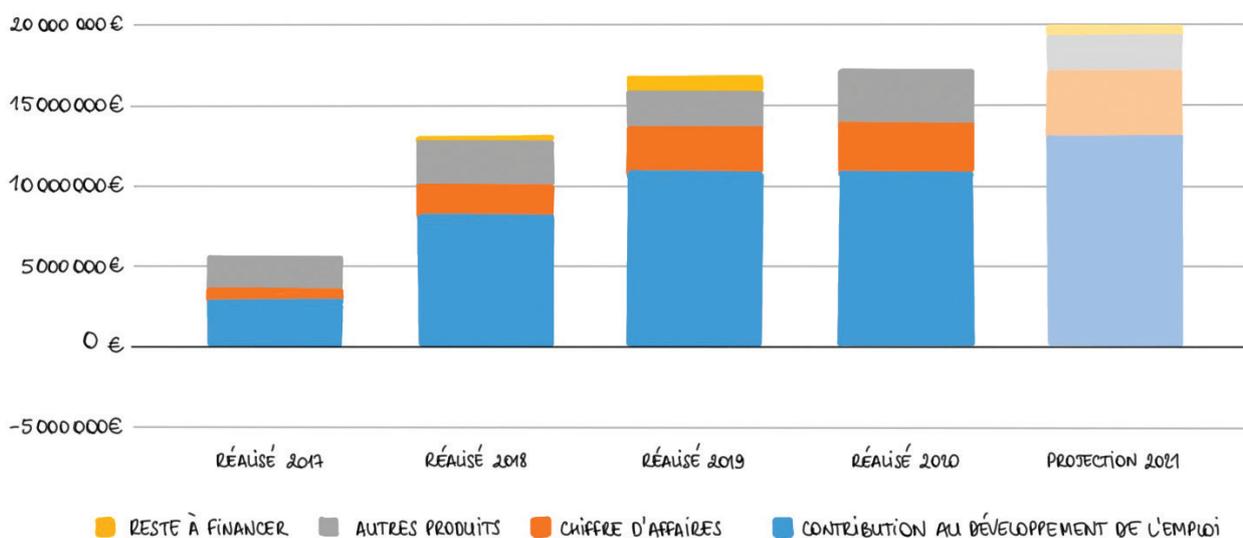
Enfin, l'intégration en cours d'expérimentation d'unités d'EBE adossées à des structures existantes permet de comparer l'évolution des structures de coûts et de produits. Les projections confirment que l'équilibre semble plus rapidement atteignable dans le cas où l'unité n'est pas créée ex-nihilo. Ceci s'explique logiquement par les acquis de l'expérience en tant que structures de l'ESS : références de projection opérationnelle, disponibilité de locaux et de matériel, connaissance des filières, compétences métiers disponibles, mutualisation de process, adossement de l'organisation...

³⁰ Modulation permise par la suppression de la mention d'une « dégressivité » automatique des financements qui était inscrite à l'article 4 de la Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

Évolution de l'exploitation de l'ensemble des EBE, en valeur absolue, au cours de la première expérimentation

Expérimentation	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Projection 2021
Coûts Complets	5 573 925 €	13 214 020 €	16 832 980 €	17 253 667 €	19 986 895 €
		137%	27%	2%	16%
Contribution au développement de l'emploi	3 034 890 €	8 237 180 €	10 964 171 €	11 010 452 €	13 230 403 €
		171%	33%	0%	20%
Chiffre d'affaires	631 652 €	1 895 046 €	2 781 549 €	2 966 932 €	3 949 132 €
		200%	47%	7%	33%
Autres produits	2 015 670 €	2 720 042 €	2 167 300 €	3 310 197 €	2 216 148 €
		35%	-20%	53%	-33%
Reste à financer	- 108 288 €	361 751 €	919 960 €	- 33 914 €	591 212 €
			154,31%		-1843,26%

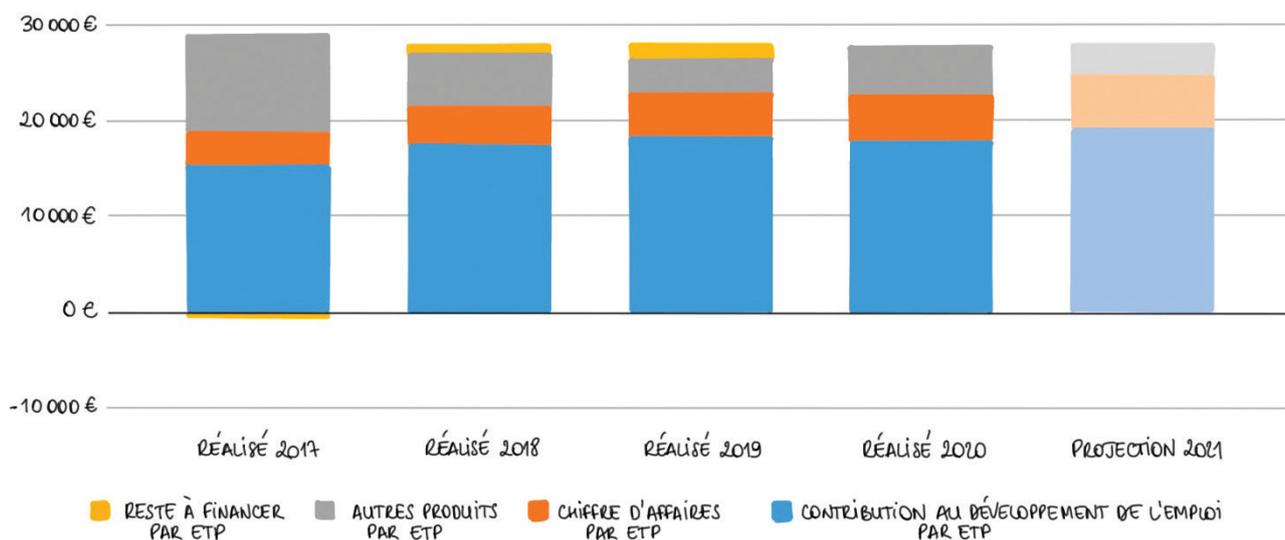
Dotation d'amorçage	1 000 000 €	1 593 366 €	322 550 €	136 750 €	393 881 €
		59%	-80%	-58%	188%
Complément temporaire d'équilibre	1 000 000 €	- €	1 364 378 €	1 355 403 €	400 366 €
				-1%	-70%



Évolution de l'exploitation de l'ensemble des EBE, en ratio, au cours de la première expérimentation

Expérimentation	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Projection 2021
ETP payés moyen sur la période (non-conventionnés et conventionnés)	195,13	471,78	597,47	617,6	688,48
Coûts Complets par ETP	28 565 €	28 009 €	28 174 €	27 937 €	29 030 €
		-2%	1%	-1%	4%
Contribution au développement de l'emploi par ETP	15 553 €	17 460 €	18 351 €	17 828 €	19 217 €
		12%	5%	-3%	8%
Chiffre d'affaires par ETP	3 237 €	4 017 €	4 656 €	4 804 €	5 736 €
		24%	16%	3%	19%
Autres produits par ETP	10 330 €	5 765 €	3 627 €	5 360 €	3 219 €
		-44%	-37%	48%	-40%
Reste à financer ETP	- 555 €	767 €	1 540 €	- 55 €	859 €
			101%		-1664%

Expérimentation					
Dotation d'amorçage par ETP	5 125 €	2 120 €	540 €	221 €	572 €
		-59%	-75%	-59%	158%
Complément temporaire d'équilibre par ETP	- €	- €	- €	2 209 €	582 €
					-74%



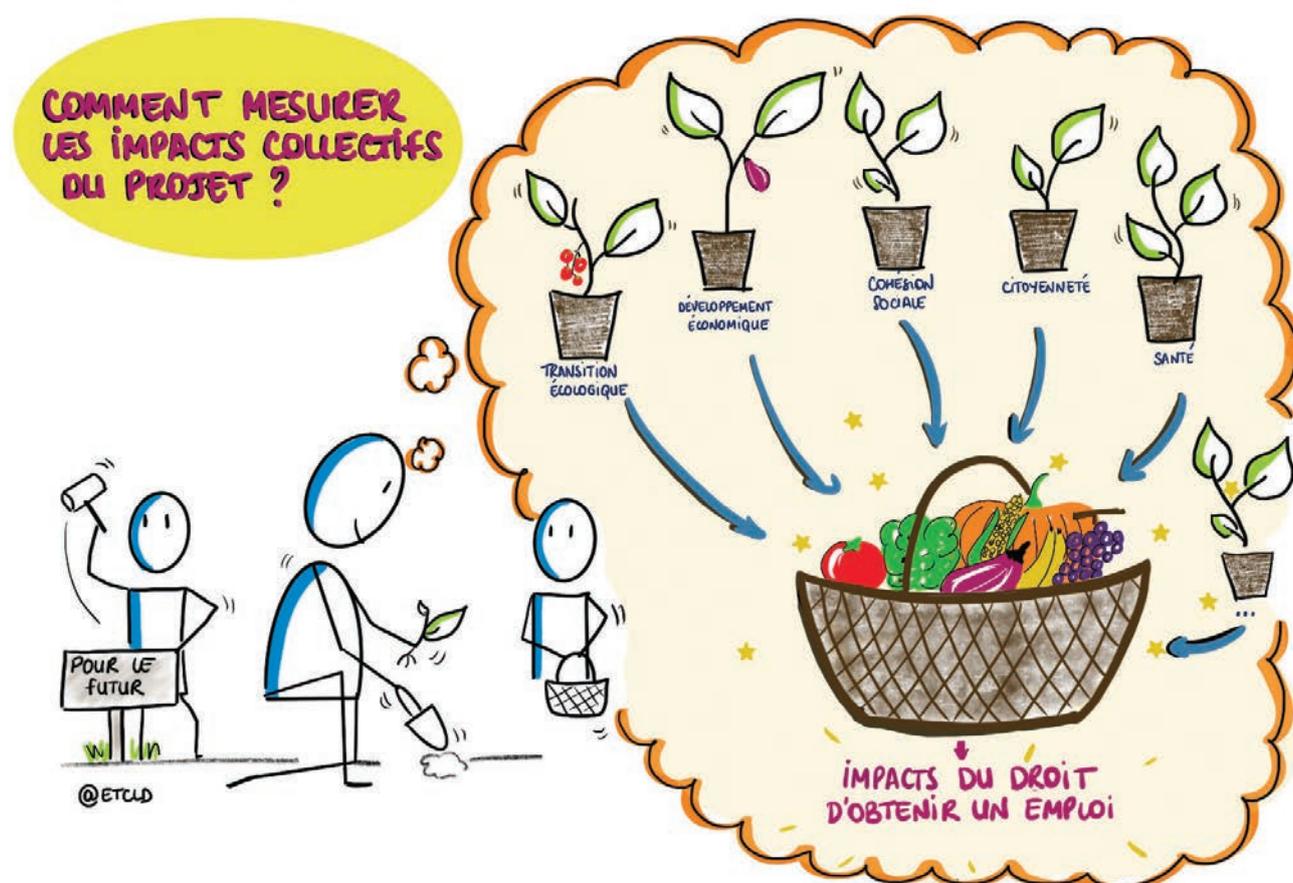
1.3

Les transformations à l'œuvre

Le projet Territoires zéro chômeur de longue durée a pour objectif de proposer un emploi à tous les volontaires qui en sont privés. Il s'agit ainsi de ne pas répondre uniquement à la demande d'emploi par des allocations.

C'est cette logique qui constitue par ailleurs le fondement de l'hypothèse selon laquelle ce n'est pas l'argent qui manque. Le coût de la privation d'emploi et le bénéfice de la création d'emplois peuvent ainsi fournir, par activation des dépenses passives, les moyens de financer les emplois supplémentaires nécessaires à la population. Cette démonstration a été en partie entérinée par la première phase expérimentale³¹.

Cependant, si le projet propose d'expérimenter le droit à l'emploi, son impact ne se limite pas à l'emploi et, outre l'effet majeur sur les personnes embauchées en EBE (I.3.1), il impacte de nombreuses facettes du territoire sur lequel il se déploie (I.3.2).



³¹ Rapport d'analyse, ETCLD et TZCLD, novembre 2019

I.3.1

L'impact sur les personnes

L'impact positif du projet, et sa concrétisation en un CDI à temps choisi, a largement été mis en évidence et étudié au cours de la première phase expérimentale. Il a été très tôt souligné sur les territoires, par un ensemble concordant de témoignages et de nombreux exemples, l'amélioration nette de situations individuelles de salariés des EBE. Témoignages confirmés au cours de l'expérimentation par les travaux du Comité scientifique³².

L'ouverture des EBE, à travers la création de collectifs de travail inclusifs, a participé à redonner à de nombreux salariés le sentiment d'avoir une place active et une utilité dans la société. Pour nombre d'entre eux, ils ont signé le premier CDI de leur vie professionnelle.

C'est ce qu'exprime par exemple une salariée d'Élan, l'EBE du territoire de Jouques : « Pour moi, le changement a été que je me suis découverte comme « maillon » positif dans le collectif »³³. Cet effet de socialisation par le travail a aussi permis aux personnes de reprendre confiance dans leurs capacités et leurs compétences. Passée la phase d'adaptation et d'installation dans un quotidien en emploi, les salariés des EBE expriment pouvoir à nouveau se projeter.

L'impact du projet sur les représentations des salariés eux-mêmes s'est doublé d'un impact sur les représentations des autres acteurs et habitants des territoires expérimentaux quant au chômage de longue durée et à la privation durable d'emploi. Les salariés des EBE ont prouvé qu'ils n'étaient pas privés d'emploi par choix et commodité mais par contrainte et qu'ils étaient, tous ensemble, capables de travailler et de produire des activités, des services et de la valeur pour leur territoire. C'est ce que souligne une salariée de Tezea, l'EBE du territoire de Pipriac et Saint-Ganton : « Je sens le changement de regard. [...] Combien de fois j'ai entendu : tu es tranquille toi chez toi avec tes enfants, avec l'argent de la CAF », alors que moi je ne rêvais que d'une chose, c'était de pouvoir travailler »³⁴.

I.3.2

L'impact sur les territoires

De nombreux témoignages et exemples convergent pour souligner l'impact positif du projet sur les territoires. Cependant, les travaux du Comité scientifique ne permettent pas, pour l'heure, d'exposer des éléments de preuve. Ils relèvent néanmoins que les « externalités territoriales existent peut-être à un niveau très fin »³⁵ et que « si l'évaluation menée a permis de faire apparaître des résultats tangibles, celle-ci n'a pu aborder tous les aspects couverts par cette expérimentation complexe »³⁶.

Le travail des dix territoires pionniers souligne que le projet, par la proposition qu'il fait de s'adresser aux personnes privées durablement d'emploi, remet en évidence l'insuffisance d'emplois adaptés aux besoins de la population. Par ailleurs, la mobilisation des personnes permet de révéler des demandes occultées, mal identifiées ou peu relayées. Le maire de Colombelles insiste : c'est « la visibilité de ceux qui ne l'étaient pas auparavant »³⁷. Cette mise en lumière de concitoyens exclus jusqu'ici de l'emploi permet par ailleurs

³² Conclusion et points d'attention in *Rapport final du Comité scientifique*, Comité scientifique, avril 2021

³³ *Bilan des PPDE et salariés*, CLE de Jouques, Annexes p.13

³⁴ *Bilan des PPDE et salariés*, CLE de Pipriac et Saint-Ganton, Annexes p.34

³⁵ *Rapport final du Comité scientifique*, Comité scientifique, avril 2021

³⁶ idem

³⁷ *Bilan du territoire de Colombelles*, CLE de Colombelles, Annexes p.17

d'identifier des manques en termes de services et d'accompagnement social : désertification des services de santé, notamment psychologiques et psychiatriques, difficultés de mobilité, isolement...

En effet, la première étape expérimentale a mis en évidence que près de 40 % des volontaires sortis de la privation durable d'emploi ont trouvé une réponse avant même l'entrée en EBE³⁸. Cette proportion, importante, interpelle. Ces chiffres laissent apparaître un effet d'activation et d'amplification des trajectoires de sortie de la privation d'emploi des volontaires rencontrés. Cet effet a également été décrit à de nombreuses reprises dans le témoignage des personnes volontaires elles-mêmes. Elles soulignent que leur implication dans le projet a été pour elles le moyen de reprendre espoir, de se revaloriser et d'aborder avec une confiance nouvelle leur recherche d'un emploi. Si l'ensemble des parcours de sortie de la privation durable d'emploi ne peut être attribué au projet, il est néanmoins notable que la dynamique collective et individuelle générée par la mise en œuvre de l'expérimentation contribue à la mise en place d'un climat de coopération locale vertueux. L'enjeu de cette deuxième expérimentation est donc aussi de mettre en évidence les facteurs clés de dynamisation des politiques publiques et du marché qui servent l'accès à l'emploi.

Les activités développées par les EBE contribuent à l'accélération de politiques publiques notamment dans les champs de la solidarité, de la cohésion sociale ou de la transition écologique. Au sein du 13^e arrondissement de Paris, l'EBE Paris XIII est perçue par les partenaires comme un « "incubateur" de projets d'innovation sociale [...], un partenaire des collectivités et acteurs publics pour faire "le dernier kilomètre jusqu'à l'habitant"³⁹. « La mise en œuvre de l'expérimentation joue un rôle de catalyseur pour faire émerger des projets d'innovation sociale et environnementale »⁴⁰. Les emplois supplémentaires créés à partir des compétences des personnes privées durablement d'emploi permettent ainsi la mise en œuvre concrète de politiques publiques intégrées et aux impacts transversaux.

Enfin, les emplois créés en EBE soutiennent également le tissu économique local par l'apport de services aux entreprises ou par un complément aux filières existantes. Le CLE de Pipriac et Saint-Ganton indique : « il existe une dynamisation économique et une création de richesses par l'EBE (les activités et les prestations) et les partenariats qu'elle noue avec des entreprises locales (livraison des courses du drive pour le Super U, commerce ambulancier en partenariat avec 5 commerces locaux...) dans le respect du principe de complémentarité »⁴¹. Emerjean, l'EBE du territoire de Villeurbanne Saint-Jean, précise : « les services aux entreprises développés par l'EBE contribuent à développer une meilleure image du quartier auprès des entreprises. Ils permettent de réaliser en proximité des services jusqu'ici non rendus »⁴².

I.4

Le rôle du Fonds d'expérimentation

Le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) a été créé, sous forme d'une association de loi 1901, par la première loi d'expérimentation⁴³. Chargé de la gestion nationale de l'expérimentation, il a ainsi exercé les missions qui lui sont confiées par la loi. Il a examiné les candidatures et a proposé des territoires à l'habilitation du Ministère du Travail (I.4.1). Il a assuré le financement d'une partie de la rémunération des emplois supplémentaires occupés par des personnes issues de la privation d'emploi créés par les EBE (I.4.2) et a mené à bien la rédaction des bilans intermédiaires (I.4.3). Afin de garantir le succès, sécuriser et anticiper les trajectoires des CLE et des EBE, le Fonds s'est par ailleurs emparé d'une mission plus large de pilotage et d'appui aux territoires (I.4.4).

³⁸ Au 31/12/2020 : 477 sorties de la privation d'emploi avant EBE sur 1304 volontaires sortis de la privation d'emploi soit 36,6 %

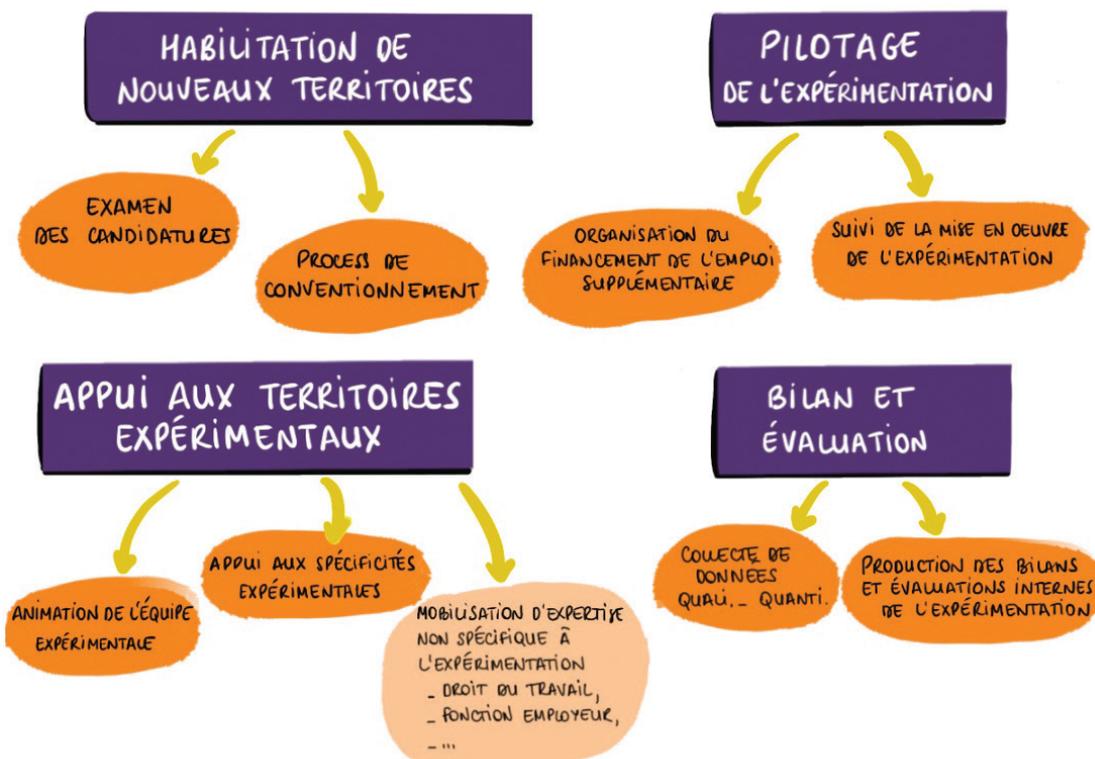
³⁹ Bilan de XIII Avenir, EBE de Paris 13^e, Annexes p.111

⁴⁰ Bilan du territoire de Paris 13^e, CLE de Paris 13^e, Annexes p.107

⁴¹ Bilan du territoire de Pipriac Saint-Ganton, CLE de Pipriac Saint-Ganton, Annexes p.28

⁴² Bilan de l'EBE Emerjean du territoire de Villeurbanne Saint-Jean, Emerjean, Annexes p.91

⁴³ Article 3-I, Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée



1.4.1

L'habilitation des dix premiers territoires

Le processus d'habilitation de la première étape expérimentale a été organisé en une session unique de sélection des territoires candidats selon un cahier des charges proposé par le Fonds d'expérimentation⁴⁴. Sur plus de quarante dossiers reçus par ETCLD en 2016, quatorze ont été proposés à l'habilitation à la Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion par le conseil d'administration, qui a procédé au choix des dix territoires expérimentaux⁴⁵. Ce mode de sélection a contraint les territoires à un calendrier ne prenant pas en compte leur projet et leur niveau de préparation. De fait, parmi les territoires habilités, la maturité de la préparation était inégale au moment de leur habilitation. Ainsi, certains territoires, faute d'avoir projeté opérationnellement la mise en œuvre du droit à l'emploi, ont mis plus d'un semestre avant d'ouvrir la première unité d'EBE et réaliser les premières embauches.

⁴⁴ Article 3-I, Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

⁴⁵ Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

Cela a incité le Fonds d'expérimentation à proposer, pour la deuxième étape expérimentale, une habilitation au fil de l'eau, pendant trois ans. Permettant ainsi d'accueillir les territoires au sein de l'équipe expérimentale en fonction de la maturité de préparation du projet local.

Le cahier des charges permettant l'analyse des candidatures a été élaboré au sein de l'équipe expérimentale, à la lumière des cinq premières années d'expérimentation. Ces modalités encouragent à une projection opérationnelle des plans d'atteinte de l'exhaustivité et des unités d'entreprises à but d'emploi. Ainsi, par exemple, l'expérience acquise par l'habilitation unique de deux territoires expérimentaux disjoints au sein d'une collectivité (la Métropole européenne de Lille) a encouragé à clarifier, pour la deuxième étape la définition d'un territoire habilité afin d'optimiser le portage politique de proximité par les communes concernées par la zone expérimentale. Dans la deuxième étape, un territoire habilité concerne une zone expérimentale unique, il est animé par un CLE et doit comprendre les unités de production d'emplois supplémentaires (EBE).

1.4.2

Le financement du droit à l'emploi

Le cadre de la première étape d'expérimentation permettait de financer les EBE conventionnées en fonction des embauches de salariés issus de la privation durable d'emploi au moyen d'un instrument financier simulant la redirection des coûts de la privation d'emploi : la Contribution au développement de l'emploi (CDE)⁴⁶. Le montant de cette contribution est indexé sur le montant du Smic brut.

La pratique expérimentale a permis de montrer que cet outil de financement est contraint. Tout d'abord parce que la loi ne prévoyait pas d'obligation pour d'autres acteurs que l'État de concourir à son financement⁴⁷. Le Fonds d'expérimentation a donc mobilisé progressivement et à des niveaux divers les Départements en tant que contributeurs volontaires. De plus, ces modalités ne prévoyaient pas de modulation en fonction des besoins et des phases traversées par les EBE, mais seulement une dégressivité. Celle-ci s'est appliquée de manière mécanique en 2019 par de la diminution de la participation de l'État de 101 à 95 % du Smic brut.

À la lumière de la trajectoire d'amorçage et de développement des entreprises et afin de répondre à la nécessité vitale pour les EBE de financer une période de croissance rapide, répondant à une demande du Fonds, l'État a doté l'expérimentation, en plus du mécanisme de financement prévu par la loi, d'un financement d'amorçage.

La situation financière et l'incapacité, pour une partie des EBE, de constituer des fonds propres selon les mécanismes classiques d'endettement et d'apports a poussé l'expérimentation et l'État à abonder la CDE avec des fonds d'amorçage. Incapacité qui s'explique en partie par leur caractère novateur et expérimental insécurisant pour des investisseurs.

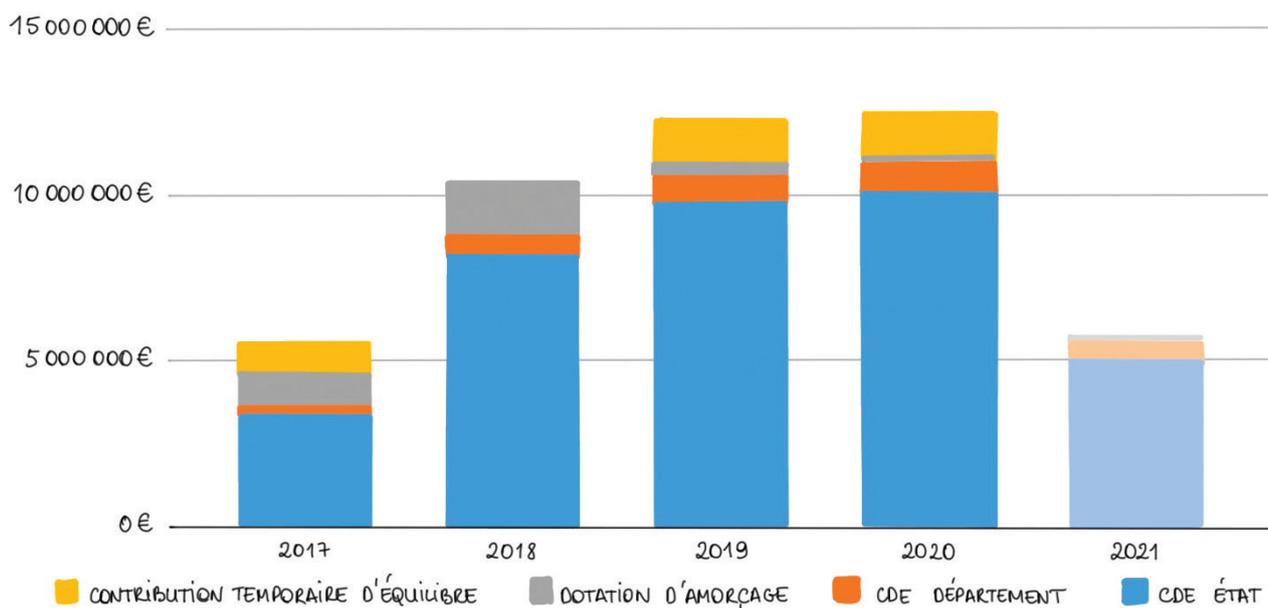
Ces instruments financiers ont été aujourd'hui entérinés par la deuxième loi d'expérimentation. Ils donnent au Fonds d'expérimentation les moyens de piloter directement la contribution au développement de l'emploi, mais également une dotation d'amorçage et un complément temporaire d'équilibre⁴⁸.

⁴⁶ Titre II : La Contribution au développement de l'emploi (Articles 10 à 14), Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

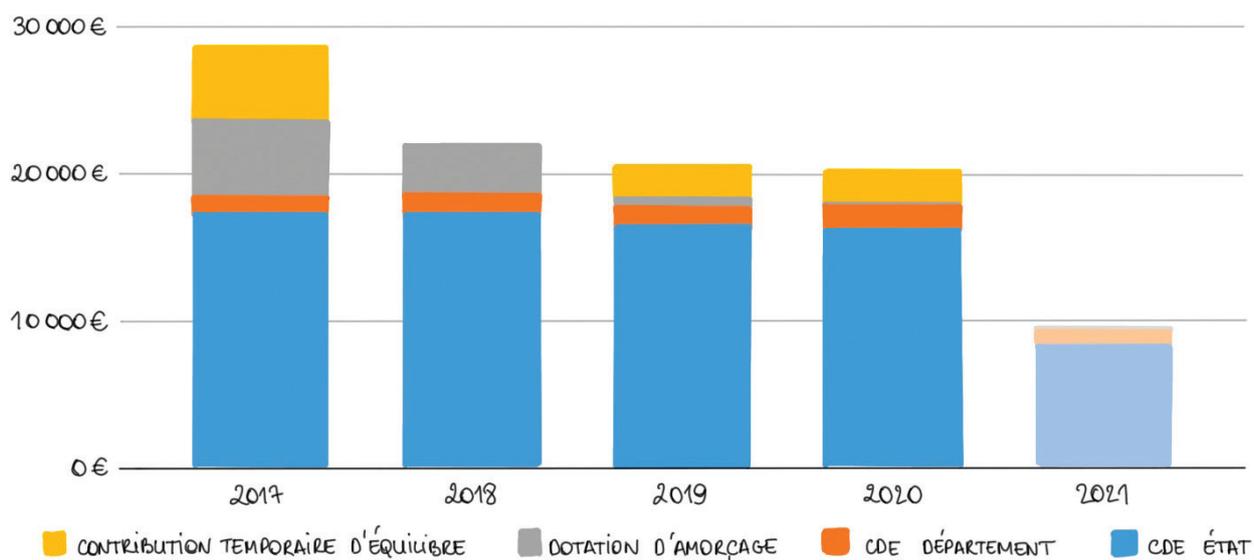
⁴⁷ Titre III : Financement de la Contribution au développement de l'emploi (Articles 15 à 16), Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

⁴⁸ « Ce fonds peut financer le démarrage et le développement des entreprises conventionnées mentionnées au même article 11 », Article 10-I, Loi n° 2020-1577 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 »

Montant versé aux EBE sur l'ensemble de l'expérimentation



Montant versé aux EBE sur l'ensemble de l'expérimentation par ETP supplémentaire (conventionné et non conventionné)



Précaution de lecture : l'année 2021 est une demi année qui ne compte que le premier semestre au sens de la première expérimentation se clôturant au 30 juin 2021

La production des bilans de l'expérimentation

Les lois d'expérimentations territoriales prévoient qu'une évaluation soit faite et transmise au Gouvernement et au Parlement⁴⁹. La première loi d'expérimentation prévoyait donc qu'au plus tard « dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation, le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée dresse le bilan de l'expérimentation »⁵⁰ et que par ailleurs « au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un Comité scientifique réalise l'évaluation de l'expérimentation »⁵¹.

Dans la pratique, le Fonds d'expérimentation a fait le choix de produire plusieurs bilans intermédiaires de l'expérimentation, en 2018⁵² puis en 2019⁵³, avant de produire ce bilan final. Choix qu'a aussi adopté le Comité scientifique qui a rendu un rapport intermédiaire en 2019⁵⁴ avant de rendre son rapport final en avril 2021⁵⁵.

Ces travaux se sont appuyés sur une large collecte de données déclaratives organisée par l'équipe du Fonds d'expérimentation. L'accès à des données personnelles n'ayant pas été prévu par la première loi d'expérimentation, le choix a été fait de ne pas constituer de base de données globale sur les volontaires et les salariés de l'expérimentation. Cette configuration a de fait limité le travail d'analyse.

Ces limites identifiées par la pratique ont été prises en compte dans le cadre réglementaire de la deuxième loi d'expérimentation⁵⁶. Le Fonds d'expérimentation aura ainsi désormais la possibilité de collecter des données individuelles à des fins de suivi, pilotage, contrôle et évaluation et il sera autorisé à les transmettre au Comité scientifique pour l'évaluation de l'expérimentation, dans le respect du cadre européen de protection des données personnelles (RGPD).

Le pilotage de l'expérimentation et l'appui aux territoires

Afin de sécuriser la mise en œuvre de l'expérimentation et d'anticiper les besoins des territoires, des CLE et des EBE, le Fonds d'expérimentation a structuré progressivement, en fonction des moyens à sa disposition, une mission de pilotage de l'expérimentation et d'appui aux CLE et aux EBE qui n'étaient pas spécifiées dans la loi. Ces missions sont aujourd'hui reconnues par la deuxième loi d'expérimentation⁵⁷.

⁴⁹ Article LO1113-5, Code général des collectivités territoriales

⁵⁰ Article 1-II, Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

⁵¹ Article 1-III, Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

⁵² *Bilan intermédiaire 2018*, ETCLD, 2018

⁵³ *Bilan intermédiaire 2019*, ETCLD, 2019

⁵⁴ *Rapport intermédiaire du Comité scientifique*, Comité scientifique, 2019

⁵⁵ *Rapport final du Comité scientifique*, Comité scientifique, avril 2021

⁵⁶ Article 11-VI, Loi n° 2020-1577 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 » et Article 30, Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁵⁷ « [Le fonds] apporte à ces entreprises [les EBE] ainsi qu'aux collectivités territoriales, aux établissements publics coopération intercommunale ou aux groupes de collectivités territoriales volontaires l'appui et l'accompagnement nécessaires », article 10-I, Loi n° 2020-1577 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 »

La mission d'appui aux territoires s'est développée pour répondre aux besoins liés à la création des premières unités d'EBE. Elle s'est ensuite élargie aux CLE au fur et à mesure que redescendait la pression exercée par l'amorçage et l'embauche en moins de deux ans de près de 800 salariés⁵⁸. Elle s'est peu à peu spécialisée pour se concentrer sur les sujets relevant spécifiquement du projet : exhaustivité, complémentarité, management inclusif... Les thèmes communs avec les champs de l'économie sociale et solidaire (ESS) et de l'insertion par l'activité économique (IAE) font l'objet du développement de partenariats avec des réseaux existants selon les besoins identifiés. L'animation de l'équipe expérimentale revêt une grande importance pour favoriser l'interconnaissance, les échanges de pratiques et la co-construction d'un référentiel commun et transmissible de l'expérimentation.

La mission de pilotage s'est quant à elle organisée au fil de l'expérimentation afin de favoriser des échanges réguliers et formalisés entre le Fonds, les CLE et les EBE. Il s'agit notamment des réunions de pilotage, points d'étape permettant de partager les trajectoires de chacun dans l'expérimentation et d'anticiper au mieux les phases importantes de développement ou les difficultés. Elle s'est structurée concomitamment à l'adjonction des fonds d'amorçage au sein de la mission de financement d'ETCLD. Cette organisation permet une gestion des financements au plus près des situations locales.

⁵⁸ 771 salariés conventionnés embauchés dans les onze EBE au 31/12/2018

Les perspectives pour
la deuxième étape expérimentale

Chapitre II



La première phase de l'expérimentation avait pour objectif de confronter empiriquement les hypothèses fondamentales du projet qui sont que nul n'est inemployable ; que ce n'est pas le travail qui manque ; que ce n'est pas l'argent qui manque. Ces hypothèses ont été confirmées par les réalisations du projet et le travail fourni par l'équipe expérimentale, et confortées par le législateur dans la loi du 14 décembre 2020 ouvrant une deuxième étape expérimentale.

À l'aube de la deuxième phase expérimentale, et alors que le projet va devoir faire la preuve de sa capacité à croître, il est désormais nécessaire de faire les preuves qu'il est possible :

- 1 d'organiser une gestion territoriale, efficace et pérenne, du droit à l'emploi,**
- 2 de se doter un système de gestion national du droit à l'emploi,**
- 3 de construire un système de financement pérenne de ce droit.**

II.1

Une gestion territoriale, efficace et pérenne du droit à l'emploi

La proposition du projet s'inscrit dans une logique de subsidiarité qui encourage et promeut la prise de responsabilité par les territoires et la gestion locale du droit à l'emploi. Ce cadre de décision territorial doit s'accorder et s'inscrire dans le cadre logique national de l'expérimentation.

La première phase expérimentale a permis la reconnaissance des notions propres au projet que sont l'exhaustivité, la complémentarité et la privation durable d'emploi. La deuxième phase doit permettre d'instituer ces notions dans la durée, de rendre leur suivi possible et lisible à la fois rapidement et simplement à l'échelle des territoires et de l'ensemble de l'expérimentation.

II.1.1

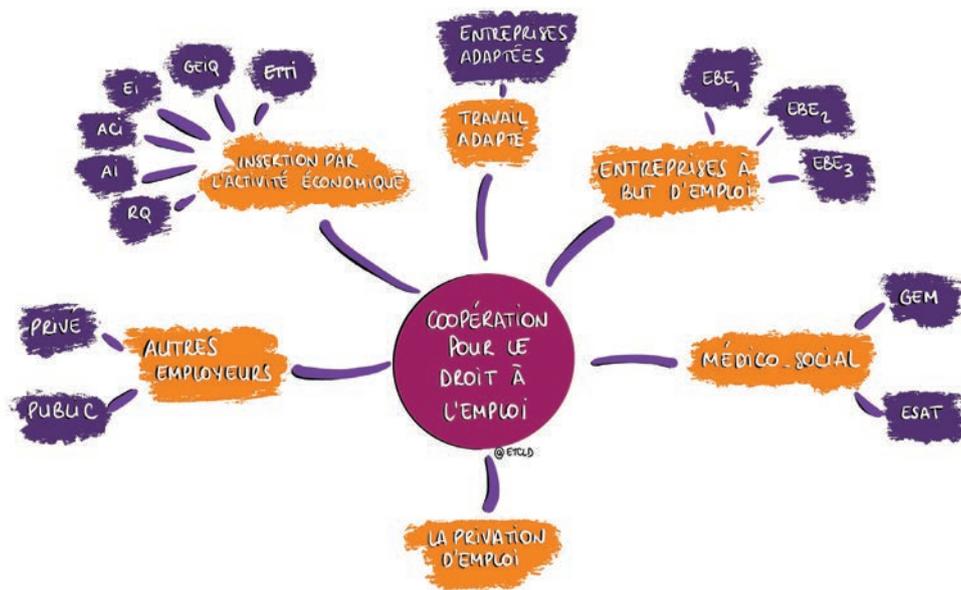
L'animation et le pilotage local de la suppression de la privation durable d'emploi

Si la finesse d'analyse quant aux types de privation durable d'emploi est un acquis de la première étape expérimentale (I.1.1 La privation durable d'emploi, nouvelle catégorie d'action publique), l'animation dans la durée de cette notion est un enjeu de la deuxième phase d'expérimentation.

La mise en œuvre du droit à l'emploi est un projet conséquent et qui ne peut avoir de fin programmée. Il doit donc être garanti par une animation continue et un portage politique durable au sein du CLE (I.1.3 Le

Comité local, artisan de la mise en œuvre du droit à l'emploi). L'animation dans la durée de la dynamique du projet est ambitieuse. Les dix premiers territoires ont tous en commun d'avoir traversé des périodes de baisse de la mobilisation locale autour du projet en partie lié aux incertitudes quant aux moyens alloués à l'ingénierie du projet sur les territoires.

Le financement de l'animation locale n'ayant pas été retenu par la deuxième loi, il est à la charge des CLE de réunir les moyens d'ingénierie nécessaires. Cette absence obère leur capacité à mobiliser, de manière pérenne et suffisante, les acteurs de la coopération pour le droit à l'emploi, enjeu majeur de la deuxième phase expérimentale.



Par ailleurs, les cinq années d'expérimentation qui s'ouvrent devront permettre de faire la preuve qu'il est possible de rendre compte territorialement d'une catégorie d'action nationale, la privation durable d'emploi. Il s'agira d'en expliciter les développements sur chaque territoire expérimentateur au moyen d'un système d'information commun. Il en va de la lisibilité du droit à l'emploi et de sa garantie d'application universelle sur le territoire français.

II.1.2

L'animation et le pilotage local de la complémentarité de l'emploi

Contrairement à la privation durable d'emploi⁵⁹, le travail sur la notion de complémentarité de l'emploi mené par l'équipe expérimentale n'a pas permis d'aboutir à la définition commune d'un cadre national encadrant et mettant en cohérence l'ensemble des pratiques. La complémentarité des emplois créés par le projet est une condition du travail local qui se révèle en pratique complexe à ordonner. Contrairement à la privation d'emploi qui ne fait appel qu'à l'action des CLE, la complémentarité est à l'intersection des CLE et des EBE, mais aussi du projet avec son écosystème de même qu'avec les territoires limitrophes. De plus, si le CLE en est garant sur son territoire, c'est aux EBE de la mettre en pratique et d'y veiller au quotidien.

Ainsi, il apparaît important de pouvoir définir, au cours de cette deuxième phase expérimentale, un cadre national dans lequel puissent s'inscrire les territoires pour aménager les conditions pratiques d'application de ce principe et en rendre compte dans la durée.

⁵⁹ La privation durable d'emploi, référentiel de l'équipe expérimentale, ETCLD, septembre 2020

II.1.3

L'animation de la coopération territoriale

L'ancrage territorial du droit à l'emploi repose sur une coopération animée au quotidien et intégrée entre les acteurs de l'expérimentation et les acteurs de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion. Cette coopération est encore plus efficace et facile à établir quand ces acteurs sont les mêmes et ont intégré à leur activité première une part de la gestion et l'animation du droit à l'emploi.

En effet, comme cela a été mis en évidence, le droit à l'emploi ne peut et ne doit pas se résumer à l'emploi en EBE car si nul n'est inemployable, tout le monde n'est pas en situation d'intégrer directement un collectif de travail dans le cadre de droit commun qui est celui de l'EBE. Ainsi, pour garantir à chacun le droit en dernier recours à un emploi en CDI, à temps choisi, au sein d'une EBE, il est important de permettre à tous de saisir l'opportunité de l'accompagnement offert par l'insertion par l'activité économique ou l'emploi adapté par exemple. Cette attention particulière aux trajectoires des personnes engagées dans le projet, passées ou non en EBE, s'inscrit dans la dynamique de la deuxième étape expérimentale. Elle laisse entrevoir ce que pourrait être demain une troisième loi ouvrant la possibilité d'une mise en œuvre du droit à l'emploi à tous les territoires qui en mobilisent les moyens.

Par ailleurs, cette intégration des acteurs des champs de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion doit aussi permettre aux CLE de saisir les autres dimensions des situations des individus engagés dans le projet. Individus pour lesquels l'emploi n'est pas ou ne peut pas être la réponse unique.

Si une partie des équipes projets des premiers territoires expérimentaux s'est construite en complémentarité des acteurs existants, il est important, au cours de cette deuxième étape, et pour toutes les raisons évoquées précédemment, de réussir à observer et amplifier les actions des CLE. Non en tant qu'instances isolées chargées de supprimer la privation d'emploi, mais comme coordinateurs d'une assurance transverse offerte à tous sur le territoire pour l'obtention d'un emploi.

II.1.4

L'émergence de stratégies supra-territoriales pour le droit à l'emploi

La première phase expérimentale a permis de démontrer qu'il était possible pour des territoires de tailles et de natures différentes, parfois en dehors des délimitations administratives, de mener à bien la mise en œuvre du droit à l'emploi.

Avec l'ouverture à de nouveaux territoires expérimentateurs par la deuxième loi, les configurations territoriales vont se diversifier. Ainsi, nous observons la préparation de groupements de communes (intercommunalités, métropoles, pays...) et même de départements qui programment le développement du droit à l'emploi à leur échelle. Cette préparation est nourrie de l'expérience des dix premiers territoires et accompagnée par le travail de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée. Il est donc fortement envisageable que la deuxième expérimentation permette d'observer les conditions de mise en œuvre et de réussite du projet au sein de plusieurs territoires rattachés, par les compétences ou par la pratique, à une collectivité supra-territoriale. Celle-ci assurant un rôle de coordination intermédiaire avec le Fonds d'expérimentation.

Il s'agit de poursuivre l'expérimentation de la production d'emplois supplémentaires sur des territoires diversifiés et plus nombreux, mais également d'expérimenter un nouveau mode d'organisation et de pilotage du droit à l'emploi. L'enjeu de cette future organisation est d'aboutir non pas à une administration du droit à l'emploi mais bien à une gouvernance agile capable de s'adapter aux fluctuations du besoin de

la population en emploi et aux nécessaires évolutions des activités utiles produites par ces emplois.

À travers cette deuxième étape expérimentale, il conviendra de définir les rôles respectifs des différents niveaux et de tester les modalités d'exercice de ces fonctions afin d'identifier le niveau « efficace » dans une logique de subsidiarité.

À la lumière de la première phase expérimentale, de l'émergence des nouveaux territoires et de la nécessaire articulation d'un pilotage national et territorial, l'organisation du droit à l'emploi peut être imaginée à plusieurs niveaux :

- un niveau opérationnel : le territoire, via le CLE, en charge d'organiser la production des emplois supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du droit à l'emploi au niveau local (exhaustivité / complémentarité) à travers ses EBE et l'ensemble des solutions existantes offertes par les différents acteurs de l'emploi et de l'insertion présents localement,
- un niveau intermédiaire assurant une fonction de programmation stratégique du développement du droit à l'emploi en lien avec le Fonds d'expérimentation national,
- un niveau national garant du déploiement du droit à l'emploi et de son financement.

La deuxième étape expérimentale devra permettre de projeter les modalités d'organisation d'un droit à l'emploi ouvert à tous les territoires volontaires : quelles sont les fonctions à assurer ? Quelle répartition de ces fonctions ? Quelle structuration des opérateurs et de leurs relations ?

II.1.5

La dynamique entrepreneuriale pour le droit à l'emploi

L'inscription du projet passe, au sein des territoires expérimentateurs, par le maintien d'une dynamique entrepreneuriale souple et favorable à l'émergence d'unités d'EBE à même d'assurer en continu le besoin en création d'emplois supplémentaires sur le territoire. Cette dynamique de création d'activités et d'emplois supplémentaires s'anime en continu sur les territoires expérimentaux.

Cette dynamique entrepreneuriale passe aussi par la mobilisation des acteurs économiques du territoire. D'une part, comme contributeur à l'identification de nouvelles activités utiles à leurs filières respectives. D'autre part, comme partenaires techniques, comme clients, voire, pour les structures de l'ESS qui souhaitent s'appliquer plus avant dans la démarche, comme porteurs de nouvelles unités d'EBE.

C'est la dynamique dans laquelle se sont inscrites La Fabrique de l'emploi et la Pioche (Métropole européenne de Lille). La Fabrique de l'emploi a, dès 2018, permis à l'association La Pioche, créée en 2006, de constituer une activité d'épicerie solidaire sur un nouveau territoire, Loos, en préfigurant son équipe par la mise à disposition de salariés, La Pioche se chargeant de former « en immersion l'ensemble de l'équipe » et de partager son « réseau de partenaires et de donateurs »⁶⁰. Ce partenariat a convaincu le territoire de proposer La Pioche en tant qu'unité d'EBE.

⁶⁰ Bilan de l'EBE La Pioche du territoire de la Métropole européenne de Lille, La Pioche, Annexes p.64

II.1.6

La pérennisation des EBE

La pérennité des EBE est un enjeu de la deuxième étape expérimentale. Outre l'atterrissage de leur modèle économique, les EBE devront aussi faire la preuve de la pérennité de leur modèle d'organisation et de leur capacité à créer des activités interstitielles supports de la création d'emplois supplémentaires.

En effet, l'enjeu des unités d'EBE dans la durée est de porter les contraintes de l'expérimentation de non sélection à l'embauche et de complémentarité des emplois tout en assurant leurs fonctions d'entreprise : responsabilité employeur, développement du dialogue social, développement des activités pour fournir le travail nécessaire aux emplois créés, développement du chiffre d'affaires pour stabiliser le modèle économique mixte proposé par l'expérimentation...

Cette démonstration s'appuie sur les tendances positives observées au sein des EBE de la première expérimentation. Il reste à en faire la preuve à une échelle plus importante et dans la durée.

Par ailleurs, si la première phase a permis de démontrer qu'il était possible d'avoir plusieurs EBE sur un territoire, la deuxième phase expérimentale devra montrer comment et selon quelles conditions il est possible d'organiser un réseau dynamique et intelligent d'unités d'EBE coordonnées par un comité local.

II.2

Un cadre national du droit à l'emploi

Les travaux de l'équipe expérimentale ont permis de donner du crédit à l'existence territoriale du droit à l'emploi. Si la démonstration de la pérennité de ce droit à l'emploi reste encore à faire, elle est déjà amorcée. La démonstration de la faisabilité d'une gestion nationale, dans la durée (II.2.2) et à même de rendre clairement compte de la frontière entre le cadre national du droit à l'emploi et les ajustements locaux nécessaires à son application, reste aujourd'hui à faire (II.2.1). Cette démonstration est aussi l'objet de cette deuxième étape.

II.2.1

La stabilisation du cadre expérimental

Le principe de subsidiarité, au cœur du mode d'action du projet, s'accompagne d'une nécessaire unité dans la proposition de l'expérimentation : le droit à l'emploi. Ainsi, la complémentarité des emplois créés, la définition de la privation durable d'emploi des personnes volontaires et la coopération territoriale nécessitent d'être encadrées pour en déterminer les marges d'adaptation locale.

En effet, pour garantir la lisibilité des pratiques de l'expérimentation, il est important de réussir à dégager ce qui relève du cadre national ou de l'ajustement territorial. Cela est nécessaire afin de réduire les risques d'arbitraire sur un territoire et de s'assurer de l'égalité de traitement des citoyens face au droit à l'emploi.

II.2.2

L'intégration des nouveaux territoires au fil de l'eau

La deuxième loi d'expérimentation prévoit l'habilitation au fil de l'eau, pendant trois ans⁶¹, d'au moins cinquante territoires expérimentateurs supplémentaires. Cette modification en profondeur du mode de sélection et d'intégration des territoires participant à l'expérimentation doit permettre l'habilitation de territoires prêts à expérimenter. La mise en œuvre d'un mode de gestion basé sur une intégration continue qui ne tient compte d'aucun autre calendrier que celui évaluant la maturité du territoire candidat est ainsi permis.

De ce fait, la deuxième loi, par le passage à l'échelle qu'elle induit, va conduire à éprouver un mode de gestion plus systématique des territoires. Ce pilotage par la donnée, quantitative ou qualitative, devra être développé sans pour autant perdre l'agilité nécessaire à l'efficacité de la mise en œuvre du droit à l'emploi.

Si la première expérimentation a permis de prouver qu'une gestion territoriale du droit à l'emploi est possible, la deuxième devra permettre de déterminer les conditions d'une gestion et d'un pilotage nationaux à articuler, le cas échéant, avec des espaces de coordination intermédiaires.

II.3

Un modèle de financement du droit à l'emploi

Le modèle macro-économique de l'expérimentation repose sur le postulat que les coûts publics de la privation durable d'emploi sont au moins équivalents au coût de la création des emplois supplémentaires nécessaires au droit à l'emploi.

La première étape expérimentale a livré une première partie de la démonstration (II.3.1), qui devra être complétée dans la deuxième étape expérimentale par des éléments d'analyse dépassant les budgets nationaux de sécurité sociale et d'intervention sociale.

De plus, la démonstration du modèle économique de l'expérimentation devra s'accompagner d'une projection du système de financement d'un droit basé sur la redirection, directe ou simulée, des coûts de la privation durable d'emploi et des bénéfices de sa suppression (II.3.2).

⁶¹ Article 9-II et article 10-II, Loi n° 2020-1577 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 »

II.3.1

La vérification du modèle macro-économique du droit à l'emploi

La proposition d'activation des dépenses passives s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle le besoin de financement public de l'emploi supplémentaire n'excède pas les coûts de la privation d'emploi ajoutés aux bénéfices de sa suppression.

Cette hypothèse, qui peut paraître intuitivement évidente se révèle, dans les faits, complexe à démontrer tant elle suppose un examen approfondi et précis des répercussions budgétaires provoquées par la suppression de la privation durable d'emploi. Il s'agit de mesurer précisément l'impact de la création des emplois supplémentaires occupés par des personnes qui en étaient auparavant privées.

Au cours de la première étape expérimentale, le travail a porté sur une échelle macroscopique et sur les impacts les plus rapidement et facilement mesurables au niveau des budgets de l'État et de la sécurité sociale. Si des premiers résultats ont, dès à présent, permis d'isoler un effet important et à court terme du projet⁶², il reste aujourd'hui à conduire une analyse plus fine, forte de données plus précises et à une échelle plus large. En effet, l'analyse des économies et recettes générées par chaque embauche en EBE demande à être complétée par une lecture fine des budgets des collectivités territoriales concernées. Ainsi, les possibilités ouvertes par la nouvelle loi d'expérimentation⁶³ nous permettront d'élargir l'analyse de l'activation des dépenses passives par la prise en compte, pour chaque territoire expérimentateur, de l'impact du projet et de la création d'emplois supplémentaires sur les budgets de l'ensemble des collectivités concernées⁶⁴.

En outre, il apparaît aujourd'hui utile de travailler à l'étude des externalités du projet et de ses impacts non attachés à l'individu. En effet, le projet défend une approche collective et sociale de la privation durable d'emploi. Les premières estimations des « coûts évités », posées par l'analyse fournie en 2015 et 2017 d'ATD Quart-monde, sous la conduite de P. Valentin⁶⁵, n'ont pas été aujourd'hui approfondies. Or, les impacts collectifs d'un projet qui constitue aujourd'hui, sur certains territoires, la première source de création d'emplois sont indéniables. Le travail sur les impacts autres que l'emploi du projet devra notamment permettre de définir, à long terme, le modèle de financement du droit à l'emploi.

II.3.2

La construction d'un système de financement du droit à l'emploi adapté aux besoins

La deuxième loi a entériné la pratique issue des quatre premières années d'expérimentation avec la construction d'un système de financement modulable.

⁶² Article 9-II et article 10-II, Loi n° 2020-1577 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 »

⁶³ Article 11-VI, Loi n° 2020-1577 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 » et Article 30, Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁶⁴ Un groupe de travail rassemblant des collectivités de tous niveaux - communes, EPCI, Départements et Régions a été mis en place fin 2020 pour mesurer au réel l'impact de la mise en œuvre du Droit à l'emploi dans leurs budgets. Les premiers travaux méthodologiques ont permis d'identifier une cinquantaine de lignes budgétaires - aides et dispositif d'accompagnement - impactées par le retour à l'emploi.⁵⁹ Article 9-II et article 10-II, Loi n° 2020-1577 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 »

⁶⁵ Étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi, P. Valentin et ATD Quart-monde, 2017

La Contribution au développement de l'emploi (CDE) en tant que simulation de la redirection des dépenses issues de la privation durable d'emploi est maintenue et réévaluée à la lumière des besoins. Elle a par ailleurs été renforcée dans sa composition et son montant par l'ajout des Conseils départementaux en tant que financeurs obligatoires, aux côtés de l'État⁶⁶. La possibilité d'un financement, additionnel et volontaire par tous les organismes « publics et privés volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces embauches »⁶⁷ est conservée.

La loi prévoit aujourd'hui un accompagnement de l'amorçage et du développement des entreprises à but d'emploi à travers deux financements additionnels à la CDE. La dotation d'amorçage est conçue pour accompagner la création d'emplois supplémentaires par le financement de l'évolution des effectifs des EBE. Elle prend la forme d'une subvention versée pour la création de chaque ETP supplémentaire. La contribution temporaire d'équilibre (CTE) permet de financer, s'il existe, le déficit d'exploitation lié aux premières années de lancement d'une EBE.

Ces deux financements, dont la logique a émergé avec la première expérimentation, ont pour but d'encourager et de soutenir les trajectoires de croissance des EBE dans la phase de lancement du projet. Ces modalités viennent accompagner l'objectif d'exhaustivité. L'EBE pourra ainsi se concentrer, dans des conditions économiquement soutenables, sur l'embauche sans sélection des personnes qui lui sont adressées par le CLE tout en temporisant la contrainte économique. Ce mode de financement additionnel doit permettre aux EBE d'expérimenter les conditions d'un modèle économique mixte et équilibré.

Elles pourront ainsi construire le collectif de travail, l'organisation des activités, tout en progressant sur le développement du chiffre d'affaires nécessaire à leur modèle économique. Il s'agira ainsi d'éviter de reproduire les tensions liées à l'insuffisance de moyens pendant la période d'amorçage comme cela a été le cas dans les premières années de l'expérimentation.

Ce système complexe devra rester agile pour permettre également d'expérimenter la modulation des financements, afin que d'un territoire à l'autre et d'une EBE à l'autre, le niveau de financement public des emplois supplémentaires créés puisse être adapté au besoin. L'objectif est double. Il est à la fois de travailler à la meilleure allocation possible des ressources pour le financement du droit à l'emploi mais aussi d'élaborer un modèle de financement capable de s'adapter, au long cours, aux besoins différenciés des territoires.

Cette évolution et cette reconnaissance par la loi du besoin de financement des EBE ne doivent cependant pas occulter la non prise en compte d'un élément majeur de l'expérimentation : l'ingénierie nécessaire à l'animation de la dynamique territoriale.

⁶⁶ Article 11-IV, Loi n° 2020-1577 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 »

⁶⁷ Article 9, Loi n° 2020-1577 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 »

Conclusion



L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée propose que chaque personne privée durablement d'emploi puisse faire valoir son droit à l'emploi. Elle repose sur la conviction que nous ne pouvons collectivement nous satisfaire de répondre aux aspirations légitimes à travailler de nos concitoyens par des allocations de substitution qui compenseraient leur privation d'emploi.

Cette proposition de mise en œuvre territorialisée du droit à l'emploi n'existe que si l'ensemble des acteurs d'un territoire coopère pour sa réalisation en mobilisant des moyens adaptés.

La première expérimentation a permis de démontrer, dans quelques territoires pionniers, que ce droit peut exister. Il ne paraît aujourd'hui plus si incongru de dire que nul n'est inemployable quand l'emploi est adapté à la personne, que ce n'est pas le travail qui manque et que ce n'est pas l'argent qui manque.

La deuxième étape expérimentale doit démontrer que le droit à l'emploi est réalisable dans tous les territoires qui s'en donnent les moyens, que son pilotage territorial dans un cadre national est possible et que son financement ne coûte pas plus cher à la collectivité que de compenser les coûts de la privation d'emploi.

La privation durable d'emploi est un luxe que nous consentons depuis trop longtemps à payer. Sa suppression et l'avènement d'un régime de sécurité économique garantissant un droit à l'emploi constitutionnel est un choix politique et non un arbitrage budgétaire.

C'est ce choix que devra éclairer la deuxième étape expérimentale.



8 rue de Saint Domingue
44200 Nantes

Tél. 02 85 52 49 56

contact@etcl.d.fr
www.etcl.d.fr



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